

## 環境庁管理下の国立公園の利用政策：第I部・環境 庁管理下の国立公園研究(4)

著者	村串 仁三郎
出版者	法政大学経済学部学会
雑誌名	経済志林
巻	89
号	1
ページ	145-198
発行年	2021-10-08
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/00024472">http://hdl.handle.net/10114/00024472</a>

## 【研究ノート】

## 環境庁管理下の国立公園の利用政策

## —第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究④—

村 串 仁三郎

現代日本の国立公園研究の目次

序章 現代日本の国立公園研究の方法論

—第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究①—（本誌第87巻第3・4号）

第1章 環境庁管理下の国立公園制度の基本的枠組

—第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究②—（本誌第88巻第1・2号）

第2章 環境庁管理下の国立公園管理機構

—第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究③—（本誌第88巻第4号）

第3章 環境庁管理下の国立公園の利用政策

—第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究④—（本号）

環境庁管理下の国立公園の利用政策

—第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究④—

目次

はじめに

第1節 環境庁管理下の国立公園の利用者数の推移

第2節 環境庁管理下の国立公園の利用政策の展開

- (1) 政府の国立公園の基本的利用政策に対する国立公園行政当局の政策
- (2) リゾート法に基づくリゾート基本構想への国立公園行政当局の政策
- (3) 林野庁の国立公園に関連する開発政策と国立公園行政当局の政策
- ①国立公園の目的に関係しない林野庁の森林開発政策と国立公園行政

## 当局の政策

- ②林野庁の国立公園の観光化政策と国立公園行政当局の政策
- (4) 国立公園内の民間業者の開発計画と国立公園行政当局の政策
  - ①地熱発電開発計画に対する国立公園行政当局の政策
  - ②瀬戸内海国立公園内の産業開発政策に対する国立公園行政当局の政策

## 第3節 国立公園行政当局の国民のための国立公園利用政策

- (1) 国民のための国立公園の基本的利用政策
- (2) 国立公園の利用政策のほころび
  - ①主要国立公園における観光開発による自然破壊・環境毀損
  - ②利用者による国立公園の直接的な自然破壊・環境毀損
- (3) 国立公園の利用者数の減少と国立公園の荒廃の兆し

## はしがき

わが国の国立公園法は、その目的に自然の保護と利用を並列して、必ずしも利用を厳しく規制していない。そのためもあって国立公園の利用、特に観光的利用のために広く道を開いてきた。

これまで三つの拙著において国立公園と直接には関係ない国立公園の産業的利用、電源開発や鉱山開発のほか、おもに観光的利用について論じてきた。本章の課題は、3拙著では論じなかった問題点を含め環境庁設置以来環境省の設置にいたる時期の、自然公園法本来の国立公園の利用政策と、自然公園法の本来の目的以外の利用に対する国立公園政策当局の政策について検討することである。

## 第1節 環境庁管理下の国立公園の利用者数の推移

表1は、環境庁管理下の国立公園の利用者数の推移を示したものである。

国立公園の利用者数は、1952年に3587万人、1955年には4715万人であったが、レジャーの大衆化が進行する高度成長期の1960年には9016万人に増加し、1970年には2億8457万人に急増し、ここに国民大衆の大規模な国立公園利用が定着したと言えよう。

表1 国立公園の利用者数の推移（単位万人）

年次	利用者数	年次	利用者数
1952	3587	1985	3,5261
1955	4439	1986	3,6252
1960	8979	1987	3,7103
1971	3,0360	1988	3,7546
1972	3,1869	1989	3,8686
1973	3,3809	1990	4,0715
1974	3,3745	1991	4,1596
1975	3,2529	1992	4,1302
1976	3,2061	1993	3,8992
1977	3,1627	1994	4,0828
1978	3,1770	1995	3,9107
1979	3,2345	1996	3,9574
1980	3,1082	1997	3,8548
1981	3,2368	1998	3,8102
1982	3,2313	1999	3,8156
1983	3,2365	2000	3,6636
1984	3,4249		

注 国立公園の利用者数は、環境省HPによる。

その後1980年代には国立公園の利用者数は、3億人台を維持していき、1990年代に4億人台に達するが、1995年代には3億人台に低下し、1990年代後半から減少期に入っており、21世紀に入っても同様の傾向である。

さて国立公園の利用者数は、個々の国立公園の利用者数をみると極めて特徴的な傾向が窺える。表2に示したように、すでに前著で指摘したように、国立公園の利用者数は、一部の有名国立公園に集中している。

表3に示したようにもっとも人気の高い富士箱根伊豆国立公園は、1970年代は8000万人台、1985年代から9000万人台に増え、1990年代から1億人台に増え、2000年に入って9855万人とやや停滞したが、全国立公園利用者

表2 国立公園別利用者数の推移（単位万人）

国立公園名	1971年	1980年	1990年	1995年	2000年
利尻礼文サロベツ		111	238	231	141
知床	121	158	223	224	226
阿寒	394	545	660	659	689
釧路湿原			52	79	56
大雪山	445	488	649	595	624
支笏洞爺	1321	1160	1766	1638	1055
十和田八幡平	626	796	1008	1041	860
陸中海岸	359	683	1070	911	847
磐梯朝日	1093	1049	1291	1445	1016
日光	1773	1672	2525	2575	2173
上信越高原	2440	3008	3979	3446	3223
秩父多摩甲斐	756	988	1190	1506	1567
小笠原		2	3	2	3
富士箱根伊豆	8062	8285	1,0917	1,0308	9855
中部山岳	705	790	1236	1309	1263
白山	31	89	150	168	167
南アルプス	67	411374	34	47	81
伊勢志摩	915	761	1444	1417	1076
吉野熊野	1151	623	798	873	863
山陰海岸	547	3841	700	754	691
瀬戸内海	4595	938	5087	3869	4156
大山隠岐	693	171	931	952	854
足摺宇和島		304	221	246	198
西海	417	941	365	429	435
雲仙天草	9301	1061	934	890	883
阿蘇くじゅう	630	1184	1693	2017	2297
霧島屋久	1287	20	1523	1441	1272
西表			27	37	65

注 国立公園利用者数の推移のデータは、環境省HPによる。

数の4分の1を占めているほどである。

2番目に人気の高い瀬戸内海国立公園は、沿岸地域と小さな島嶼群の優れた景観、夏場の海水浴場、魚の宝庫とあって大人気で、約4000万人台の利用者が推移し、1971年には全体の15.1%、1985年には13.6%、2000年には11.3%と相対的には人気を落としているが、相変わらず高い人気を維持している。

ほぼ3番目に人気の高い上信越高原国立公園は、3000万人台、ほぼ4番目の日光国立公園も3000万人台の利用者がおり群を抜いている。

表3 ベスト5・10国立公園の利用者数の集中度

国立公園名	1971年	1985	2000
支笏洞爺	⑥ 4.3	⑤ 3.9	⑨ 2.6
陸中海岸		⑩ 2.9	
磐梯朝日	⑨ 3.6	⑨ 3.3	⑩ 2.7
日光	④ 5.8	④ 5.2	⑤ 5.9
上信越高原	③ 8.0	③ 9.6	③ 8.7
秩父多摩甲斐			⑥ 4.2
富士箱根伊豆	① 26.5	① 26.8	① 26.8
中部山岳			⑧ 3.4
伊勢志摩		⑥ 3.9	
瀬戸内海	② 15.1	② 13.6	② 11.3
雲仙天草	⑩ 3.0		
阿蘇	⑤ 5.3	⑦ 3.8	④ 6.2
霧島屋久	⑦ 3.0	⑧ 3.5	⑦ 3.4
ベスト5	58.8	61.1	58.9
ベスト10	74.5	76.5	75.2
全国立公園	100.0	100.0	100.0

注 表2から作成。

わが国の国立公園の利用者は、ベスト5だけで、全体の50数%を占め、またベスト10では、75%台を占め、一部の国立公園に集中していることがわかる。

一定の国立公園内の名勝地への利用者の集中は、一部地域の過剰利用を生み出し、国立公園の管理機構の脆弱さの中で自然、環境への大きな負荷を与え、自然破壊、環境毀損を生じさせてきた<sup>(1)</sup>。そしてそこに国立公園の自然保護、環境保全のための運動を生み出してきた<sup>(2)</sup>。

### 注

(1) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』第4章「高度成長期における国立公園の過剰利用とその弊害」を参照。

(2) 国立公園の自然保護運動については、これまで3拙著において詳論してきた。3拙著以外の論考については、後の本稿中に紹介する。

## 第2節 環境庁管理下の国立公園の利用政策の展開

### (1) 政府の国立公園の基本的利用政策に対する国立公園行政当局の政策

わが国の歴代の政府は、経済政策の基本として国立公園の観光的利用政策を積極的に展開してきた<sup>(1)</sup>。すでに論じたように1971年に環境庁が設立されて以降の政府も、1969年策定の第2次「全国総合計画」に沿って、また1977年制定の第3次「全国総合計画」、更に1987年の第4次「全国総合計画」に基づいて、積極的に国立公園の観光的利用政策を実施してきた<sup>(2)</sup>。

ただしその際に論じ損ねた政府の国立公園の観光的利用政策について二、三補足的に論じておきたい。

その一つは、本州四国連絡橋の建設計画政策についてである。

「四国県民の長年に亘る念願」といわれる本州と四国を結ぶ事業は、1959年に建設省が調査を開始し、1969年にこの計画を含む第2次「全国総合計画」が閣議決定され、1970年に本州四国連絡橋公団が設立されて一挙に進展した。

1977年に第3次「全国総合計画」にも位置づけられた本州四国連絡橋の一つ、児島・坂出ルートは、瀬戸内海国立公園の真ん中を貫通するので自然破壊が予想されたから、環境庁は、「環境影響評価」調査を行ない、本四公団と協議を重ね、自然破壊を抑える一定の抵抗姿勢を示したが、国策ともいべきこの建設計画に抗しきれず、1978年に「条件付き同意」に至った<sup>(3)</sup>。

もう一つは、政府が進めた冬季オリンピックの誘致政策についてである。

1964年の東京オリンピック景気の再来を期待して佐藤栄作内閣は、1972年冬季オリンピック札幌大会を誘致し、オリンピック委員会は、支笏洞爺国立公園内の特別保護地区のある恵庭岳で競技用スキー場を開発する計画を決定した。

この問題についてはすでに論じてあるが、環境庁は当初特別保護地区に

あるため計画に反対の意向であったが、北海道の自然保護団体は、この計画を最初認めたが内部対立もあって後半はこの計画に反対を強め、オリンピック委員会と自然保護団体がオリンピック終了後に復元するという折衷案で妥協し、環境庁もそれを追認した<sup>(4)</sup>。

次いで1987年の中曽根康弘内閣による1998年の開催の長野冬季オリンピックの誘致政策である。長野冬季オリンピックもスキー場が上信越高原国立公園の自然保護地域（志賀高原）での開発計画を伴っていたため、その開発計画に環境庁も反対の意向をもち、自然保護団体が厳しく反対した。自然保護団体と当局とが交渉を重ね、スキー場の縮小と移転を決めた<sup>(5)</sup>。この点については、国立公園内の開発に反対する自然保護運動について論じる第5章で詳論したい。

三つ目は、中曽根内閣が1987年に全国的な乱開発を生み出すリゾート法を制定したことである。このリゾート法に基づく開発については項を改めて論じたい。

### 注

- (1) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』第1章「高度成長期における国立公園制度の枠組」2「高度成長期下の国立公園制度を規定した政府の社会経済政策」参照。なおここで国立公園の観光的利用と言っているには、これまで指摘してきたように観光の広い意味であって本来はレジャーの利用というべきである。
- (2) 拙稿「環境庁管理下の国立公園制度の基本的枠組—第I部・環境庁管理下の国立公園研究②」（『経済志林』第88巻第1・2号，2020年10月）
- (3) 味蓼導哉氏は、環境庁が「この架橋計画は、瀬戸内海国立公園の多島海景観の核心的部分である繊細優美な景観を著しくそこなう」と述べ、周辺地域の「社会的経済的発展」と「地位住民の要望」を考慮して「結論としては、厳しい条件を提示し認めることもやむをえないとしたものであった。」と指摘している。味蓼導哉「本州四国連絡橋児島・坂出ルートについて」、『国立公園』No. 350，1979年1月号，23頁。
- (4) 前掲『高度成長期日本の国立公園』第9章2「支笏洞爺国立公園内の恵庭岳滑走開発計画と自然保護運動」を参照。



- (5) 長野オリンピックの会場変更問題については、日本自然保護協会『自然保護NGO半世紀のあゆみ日本自然保護協会五〇年誌下』、2002年、平凡社、48-52頁において言及されている。

## (2) リゾート法に基づくリゾート基本構想への国立公園行政当局の政策

1987年6月に「総合保養地域整備法」いわゆるリゾート法が国会において成立した。リゾート法第1条は「良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域」を「民間業者の能力の活用に重点を置きつつ」リゾートを開発すると規定されており<sup>(1)</sup>、注意深く読めば、列島改造論の再来と気が付くべきだが、このリゾート法が国会に提案されると、反対したのは共産党だけで、一般的にリゾート法の危険な本質を見抜けなかったようである<sup>(2)</sup>。

ともあれリゾート法は、四全総と中曽根政府の民活政策、規制緩和政策、低金利政策を背景に、「国が枠組みをつくって地方が指定を受けて実施する」開発方式により、国土庁の指導のもとに、民間企業と自治体が競って開発構想を作成し、政府の承認をえて、壮大なリゾート開発ブームを生み出した<sup>(3)</sup>。

各自治体から提出され政府の承認をえたリゾート構想は、41構想で、東京都、大阪府、岐阜県、神奈川県、富山県を除くほとんどの自治体が発想した<sup>(4)</sup>。しかし各地で提出されたリゾート「基本構想のほとんどが、ゴルフ場、スキー場、テニスコート、マリナーとリゾートマンション、コンドミニアムなどという画一的な計画」であり、「金太郎アメ」と嘲笑的に呼ばれているほどである<sup>(5)</sup>。

とりわけゴルフ場開発は、バブリーなゴルフブーム、ゴルフを楽しむためではなく急騰する会員権（実は補償のない紙ぺら一枚にすぎない預託金制度）の売買で高利殖を目指す投機ブームに基づくもので、危険極まりないものであった<sup>(6)</sup>。

そうした曰くつきのリゾート法について、環境庁は、どのような姿勢を

示したのであろうか。

そもそもリゾート法は、「良好な自然環境の地域」を活用しようとするのであるから、良好な自然環境の地域を多く抱えている自然公園や保護林の開発を前提にしていたのでリゾート法第5条第5項は、主務大臣は、都道府県より申請のあった基本構想を承認する際には、「環境大臣その他関係行政機関の長と協議しなければならない。」と規定した。

この「協議」は実際どのようなものであったか。

環境庁は、この壮大な自然開発構想を法制化する準備段階からリゾート法に及び腰であった。1987年10月に、自然保護局企画整備課の前田稔氏は、リゾート法を解説しつつ「私見」と前置きして、次のように述べた。

この法律の準備段階の1986年から「国土庁、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省及び自治省の6省」によって進められたが、「環境庁長官も主務大臣として加わることも検討されたが、同法が基本的には地域振興、内需拡大等を目的とした開発促進法であり環境行政になじみにくいとの判断から協議大臣として関与することとされた。」<sup>(7)</sup>と指摘している。

かように環境庁は、本来はリゾート法が自然環境の破壊に至らないよう事前に監視する役割があるにもかかわらず、その役割を予め放棄させられていたということである。

ではリゾート基本構想を策定するに当たって、環境庁はどのような関与するのであろうか。

国土庁は、リゾート法制定後の1987年10月27日に「総合保養地域整備法に基づく基本構想の作成等について」という「通知」で「自然環境等環境保全に関しては次の諸点に留意する」とし、「基本構想の作成及び基本構想に基づく事業の具体化に当たっては、環境部局と事前に十分調整すること」と指摘し、国立・国定公園の特別保護地区、第1種から第3種の特別地域など、自然環境保全上重要な地域には、基本構想に「原則として、重点整備地区を設定せず、特定施設を設置しないこと」とし、「設定又は設置しようとする場合には、環境部局と事前に協議すること」と指摘している<sup>(8)</sup>。

要するに、国土庁は、基本構想の作成及び事業の具体化に際して、原則として保護地域における開発は避けるが、普通地域については、環境部局と「調整」「協議」によって開発を認めさせるということである。

リゾート法のポイントの一つは、規制緩和によって開発を促進するという事になったから自然公園法以外の保安林などの多くの規制が外された<sup>(9)</sup>。

こうした国土庁の方針に対して環境庁は、1987年10月30日付けの環境庁自然保護局企画調整課課長名義の「総合保養地域整備法に基づく基本構想の作成等について」を都道府県関係機関へ「通達」配布した。

「通達」は次のように指摘した。

1「基本構想の策成に当たっては、自然環境に与える影響について基本構想の内容に応じた調査・検討を行うこと」、2先の原則禁止した地域の開発には「当該地域の保全に配慮するなど慎重な取り扱いをする」、3国立・国定公園内で「特定施設を設置する場合には、当該地域における公園計画の利用計画と調和したものとする」と<sup>(10)</sup>。

歴史も浅く弱小の環境庁は、「協議」に応じるだけで、全国的に展開されている開発ブームが過熱し始めていた中で6省が束になって推し進めようとするリゾート開発構想について、「調査」したり、「慎重に扱い」、自然保護の観点から異論があってもブレーキなぞ掛けられようもなく、「協議」し、環境庁の規制とを「調和」させただけであった。

そして環境庁は、普通地域について提起される開発事業、特に、1973年に国立公園内で新たなゴルフ場の建設を認めないとしたゴルフ場規制<sup>(11)</sup>を完全に無視し、規制緩和政策に基づいて国立公園内の普通地域でたくさんのゴルフ場計画をたててることを容認したのである。

多くの構想で、国立公園内での普通地域でゴルフ場等の施設の設置を除外している事例を確認できなかった<sup>(12)</sup>。

もっとも基本構想は自治体が作成するものであり、基本構想の事業をどこまで規制するかは、自治体が決定するのであるから、最終的な規制の除外、あるいは規制の決定に、環境庁がどの程度関与しているか明確にはな

らない。

特に、ゴルフ場の計画については、すでにリゾート法制定以前から住民の間で公害を生む危険な開発として反対運動がさうとう盛り上がっていたから、各地に基本構想の中のゴルフ場建設計画には最初から住民の反対運動を伴っており、自治体も環境庁もそうした地域住民の反対運動に押されて規制を厳しくしたケースも散見される<sup>(13)</sup>。

環境庁は、1988年7月に、三重、宮崎、福島、10月に兵庫、栃木、12月に新潟、群馬など諸県の基本構想を承認したものの、乱開発構想に当惑したと察知られる。

環境庁は、リゾート法制定2ヵ月後の1987年8月に、リゾート法に対処するために、自然環境保全審議会自然公園部会に利用のあり方小委員会を設置し、「自然公園の利用のあり方」について諮問し、22ヵ月の検討をへて1989年5月に「答申」を受けた<sup>(14)</sup>。

「答申」は、自然公園の利用の積極的推進を提言しつつ、リゾート法による自然公園の開発については、各地から提起されてくるリゾート基本構想を横目でにらみながら、自然公園法の原則に立って開発規制、自然保護を強調した。

「答申」は、リゾート基本構想を念頭に起きつつ、「新たな形態の大規模面的開発構想」と題して、容認的姿勢を示しつつも、その経営面では「利用権売買方式」の「投機的な開発」への危険も指摘し「最近のリゾートブームの中で自然公園内外で多数の開発が計画されているため、対応を誤ると、総需要を上回りかねない方な開発によって、必要以上の自然環境の改変が行われるおそれもある。」と極めて婉曲な言いまわしで開発の危険性を指摘している。

しかし「答申」は、リゾート法や基本構想について具体的な批判を避けて、「今後の利用のための施策の推進にあたって、これと並行して保護のための施策の充実を図っていく必要があることを重ねて強調しておきたい。」と原則論を指摘するだけであった<sup>(15)</sup>。

『日本自然保護協会五〇年誌』は、いみじくもこの「答申」は「環境庁と各省との覚書により、自然公園内の規制緩和はいないが、公園内でもリゾート法を適用するゴルフ場、スキー場、ホテルなどの施設は、自然環境保全に配慮すれば容認されるというものである。」と評した<sup>(16)</sup>。

各地の国立公園内の基本構想におけるゴルフ場の扱いを詳しく論じる余裕がないので、興味深い典型的な事例を一つ紹介しておきたい。

1990年6月29日に承認された「えひめ瀬戸内リゾート開発構想」の場合<sup>(17)</sup>、多くの指定地域、特にリゾート構想の中核地域である島嶼が瀬戸内海国立公園内にあり、基本構想が承認される以前にそこに6ヶ所、8コースのゴルフ場、その他の多くのレジャー施設計画が明らかになると、リゾート開発に反対する全国的な運動も高まる中で、1989年11月に「ゴルフ場とりゾート法を考える愛媛県の会」が結成され、ゴルフ場反対運動が展開された。

1990年3月に「ゴルフ場とりゾート法を考える愛媛県の会」は、構想不承認即時凍結の「申し入れ書」を環境庁に提出し、1990年6月16日には、瀬戸内海11府県の住民が広島で「第1回環瀬戸内海会議」を開き、「環瀬戸内海11府県におけるリゾート整備構想の不承認とりゾート法の即時凍結」決議し、環境庁に申し入れた。

「えひめ瀬戸内リゾート開発構想」が承認されるその前日、1990年6月28日に環境庁は、熊本、青森、愛媛の3県の基本構想について協議し、国土庁長官、農林水産省大臣、通産省大臣、運輸大臣、建設大臣及び自治大臣宛てに次のような「留意事項」を付して承認すると回答した。

「(各県共通)

○国立・国定公園内に設置される施設については、今後、事業実施に際する自然公園法の手続きの中で個別にその適否が審議される。

○大規模な事業等に関しては、さらに詳細な検討により適正な規模、配置等を定めること。

○優れた自然環境の保全に努め、景観との調和に配慮しつつ緑化・修景

を行なうこと。」

特に愛媛県については、「○ゴルフ場については、その多くが島嶼及び沿岸部や上水道の水源に計画されていることから、事業実施に先立って環境に及ぼす影響を更に詳細に検討し、事業の可否を判断すること。/○海岸景観の保全に留意し、瀬戸内海環境保全特別措置法の趣旨に基づき、埋立ては必要最小限にすること。また、汚濁水等の排出により海域の循環が悪化しないよう措置すること。」

このよう環境庁の姿勢は、リゾート開発構想にたいして常に建前を指摘するだけである。しかも大問題の「ゴルフ場については、……事業実施に先立って環境に及ぼす影響を更に詳細に検討し、事業の可否を判断すること」、要するに協議・調整すると繰り返すだけであった。

他方ゴルフ場反対運動は、個別に行なわれていった。例えば瀬戸内海国立公園内の島の一つである弓削町のゴルフ場反対運動は、1995年に計画を凍結・中止させた<sup>(18)</sup>。

結局、「えひめ瀬戸内リゾート開発構想」は、激しい反対運動もあって、1990年からバブル崩壊もあって、事業参加者（投資機関、事業担当企業）が倒産し撤退したり、開発基本構想は停滞し消滅していくことになる。

以上のように、リゾート法の具体的な基本構想は、1990年に始まったバブル経済の崩壊とともに、すでに1991年「にはぼ破綻し」<sup>(19)</sup>、激しい反対運動にあって1996、6年頃までにはほぼ完全に潰え去ったのである<sup>(20)</sup>。

環境庁のリゾート法に基づく開発基本構想に対する政策は、規制緩和と政策の下で、自然公園法の大原則である特別保護地区は開発事業から除外することを堅持し、その他の地域については、その都度「協議」を重ねて大方の施設計画を承認しつつ、ごく一部の事業計画にクレームを付け事業計画の変更を実現させた。

強力な規制緩和政策のもとで、環境庁のそうした政策にたいして、私は、国立公園の自然保護の立場から高く評価できる。しかし環境庁が基本的に開発構想を全面的に認め、多くの自然の破壊を認めたことの責任は決して

消えないと言わざるをえない。

とくに強調したいのは、リゾート法に基づく開発基本構想は、住民の全国的な特にゴルフ場建設計画にたいする反対運動の盛り上がりもさることながら、国民の真の需要とは全くかけ離れたリゾート施設をもっぱら投機目的のために建設するというバブリーな計画であったから、1990年に始まったバブル崩壊、株価の急落、金融機関、各種の投機企業の倒産の結果、延期、凍結、中止となり、自治体や参加企業に多くの損益と多くの自然に傷跡を残しつつ自壊していったのも事実である。その限りで、開発基本構想を停滞、後退、失墜に至らしめるために、環境庁はほとんど何の役割も果たしていなかったということである。

## 注

- (1) 「総合保養地域整備法」、ウェブの掲載文を参照。
- (2) 共産党だけが反対したことについては、「総合保養地域整備法」、ウキペディアの記事参。
- (3) リゾート法とリゾート開発については、『検証・リゾート開発』[東日本篇]、同[西日本篇]、1998年、緑風出版、参照。
- (4) 『検証・リゾート開発』[東日本篇]、11p。
- (5) 佐藤誠『リゾート列島』、1990年、岩波新書、11頁。
- (6) 預託金制度に基づくゴルフ場開発ブームのカラクリについては、拙稿「日本人のゴルフの遊び方」、村串・安江編『レジャーと現代社会』、1999年、法政大学出版局、286頁以降参照。
- (7) 前田稔(自然保護局企画整備課)「総合保養地域整備法(リゾート法)について」、『国立公園』No. 455、1987年10月、2頁。
- (8) 薄木三生・佐野郁夫(環境庁自然保護局計画課)「総合保養地域整備法の概要と環境庁の対応について」、『国立公園』No. 469、1988年12月、2-3頁。
- (9) 晴山一穂「リゾート開発と国有林野の規制緩和(2)」、『行政社会学論集』4巻4号、1992年、43頁。
- (10) 前掲薄木三生・佐野郁夫稿、4-5頁。
- (11) 国立公園内の新規のゴルフ場設置は、1973年に禁止したはずである。環

境省編『自然公園法実務必携』, 2006年, 中央法規, 134頁。

- (12) コロナ禍でデータ収集が制限されているため環境庁が個々の基本構想において国立公園内の普通地域に計画されたゴルフ場設置に具体的にどう対処したか調べられなかった。
- (13) 国立公園のある自治体での基本構想にゴルフ場計画の目だった県は, 前掲『検証・リゾート開発』2冊を参照。

1970年代以降, 特にリゾート法制定以降のわが国におけるゴルフ場建設ラッシュの中で全国的にゴルフ場反対運動が展開された。国立公園に関連する場合については, 本研究の第5章で論じることになっているが, さし当り山田国廣編『ゴルフ場亡国論』, 1990年, 藤原書店を参照。
- (14) 小野寺浩「自然公園の利用のあり方検討会報告の概要について」, 『国立公園』457号, 1989年7月, 3頁。
- (15) 自然環境保全審議会自然公園部会利用のあり方小委員会「自然公園の利用のあり方について」の「答申」, 同上『国立公園』No. 457, 掲載。
- (16) 同上, 12頁, 19頁。
- (17) 藤原信「えひめ瀬戸内リゾート開発構想」, 前掲『検証・リゾート開発』[西篇], 158頁以下参照。
- (18) 田中布由子「弓削リゾートー静かな島に押し寄せる開発の波」, 前掲『検証・リゾート開発』[西篇], 178頁以下参照。
- (19) 前掲『検証・リゾート開発』[東篇], 17頁。
- (20) バブル崩壊については, 山家悠紀夫『日本経済30年史ーバブルからアベノミクスまで』, 2019年, 岩波新書, 参照。

### (3) 林野庁の国立公園に関連する開発政策と国立公園行政当局の政策

#### ①国立公園の目的に関係しない林野庁の森林開発政策と国立公園行政当局の政策

林野庁の国立公園内での森林政策には, 二つの側面がある。一つは, 国立公園の目的に関係しない本来の林野庁による国立公園内での森林施業である。もう一つは, 国立公園の目的に関係する林野庁の森林施業に絡む国立公園の観光化政策である。



まず国立公園の目的に関係しない本来の林野庁の開発事業について検討しよう。

この問題は、国立公園設置以来存在していたが、国立公園にとってあまり問題化しなかった。しかし高度成長期に入ると林野庁による国立公園内の貴重な原生林の伐採が自然保護の面からとして問題になってくる。私の国立公園研究では、電源開発問題に関心を集中してしまってこの問題についてまったく関心を示してこなかった。本稿はその点を深く反省して、林野庁による国立公園内の森林施業について論じることにした。

そもそも国立公園内の国有林面積は、6割近くもあり、国立公園内の国有林の林野庁の森林施業は、国立公園にとって大きな意味をもっている。

国立公園内の国有林面積は、表4に示しように、1971年現在、特別保護地区が19万h（国立公園内の国有林面積の16.5%）、特別地域が66万h（57.4%）、自然保護の対象としてゾーニングされて面積が合せて68.9%にも達しており、一見国立公園内の国有林面積は強く保護されているように思われる。しかしすでに前稿で述べたように、実際は逆で、むしろ国立公園内の国有林は、林野庁から自然保護が軽視されてきたのである<sup>(1)</sup>。

すでに前稿で指摘したように、林野庁の森林施業計画は、原生林など保護地域から外された貴重な原生林保護地域を含む普通地域ではフリーハンドで実施されており、自然保護地域の林野庁の森林施業計画についても、自然保護局と林野庁の間で協議が行なわれてきたが、自然保護局の反対意向にもかかわらず、原生林の伐採が大幅に実施されてきた<sup>(2)</sup>。

林野庁により1958年に始まった拡大造林政策は、「それまであった薪炭林や奥地に残る広葉樹・針葉樹林を、有用とされた針葉樹の人工林に替え、『換金性の高い経済林を増やす』ことを目的」とし、「建設用材として価値のないブナ、ミズナラなどを伐採し、経済的な価値のある杉、ヒノキ、カラマツなどを植林してきた。」「しかしこの拡大造林政策は、自然林を『不要役立たず』として皆伐し、造林に適さない場所まで一律に造林をおこなってきた」ため、「森林の生態系の破壊による弊害」、落葉の欠如による山林の保水力の低下、がけ崩れの多発など「各地に指摘された。」<sup>(3)</sup>

表4 国立公園内のゾーニング別の国有林面積（1971年現在）

単位万ヘクタール

	国立公園内面積	国立公園内国有林野面積
特別保護地区	22 (100.0) (12.2)	19 (16.5) (16.5)
特別地域	111 (100.0) (56.7)	66 (57.4) (57.5)
普通地域	63 (100.0) (32.1)	30 (26.1) (26.0)
合計	196 (100.0) (100.0)	115 (58.6) (100.0)

注 杉浦慶四郎「自然公園と森林」,『国立公園』265号,1971年12月,12頁。

その上,林野庁は,自然公園,国立公園内の特別保護地区,特別地域の原生林にも食指を伸ばし,森林施業計画をたてて原生林の伐採に励んだ<sup>(4)</sup>。1970年代に入ると,国民の自然保護意識と自然保護運動が高まり,林野庁の森林伐採に対する国民の厳しい目が向けられるようになった。

しかし環境庁自然保護局は,すでに指摘したように,林野庁による自然公園,国立公園内の国有林の森林施業計画に異論をはさむ体制になかったために,不満であっても正面から反対を唱えることが難しかった。それでも地域住民や自然保護団体は,幾つかの地方で,国立公園自然保護区内での原生林伐採に反対運動を行なった。

この問題については,国立公園の自然保護運動を問題第にする5章に譲りたい。

## 注

- (1) 拙稿「環境庁管理下の国立公園行政管理機構—第I部・環境庁管理下の国立公園研究③—」,『経済志林』第88巻第4号,第2節④「国有林管理者としての林野庁に対する管理問題」,参照。
- (2) 同上稿,第2節④「国有林管理者として林野庁に対する管理問題」を参照。
- (3) 日本自然保護協会編『自然保護NGO半世紀のあゆみ』(日本自然保護協会五〇年誌下),2002年,平凡社,66頁。
- (4) 同上,66-69頁。

## ②林野庁の国立公園の観光化政策と国立公園行政当局の政策

次に国立公園の目的に関係する林野庁の林業政策に絡む国立公園の観光化政策についてみておこう。

林野庁は、環境庁が設立される以前の1965年から林野庁の外郭団体、「森林開発公社」を通じて「特定森林地域開発林道」いわゆるスーパー林道建設を行ない、国有林のための林道建設の一環として観光道路、観光施設の建設を行ってきた<sup>(1)</sup>。

このスーパー林道建設は、「森林資源開発に加えて山岳観光、地域振興開発（過疎村等）と時代の要請に三方から答える『希望の道』とみられた」<sup>(2)</sup>。

しかし実際には、これらのスーパー林道は、「地域の条件が極めて悪く、かつ豊富な森林資源の開発が十分に行われていない地域」での建設であり<sup>(3)</sup>、「希望の道」どころではなく、多くの「トラブルの道」となった。

スーパー林道の内直接国立公園に関わるものは、表5に示した7路線であった。

表5 国立公園関連スーパー林道

関係県・国立公園名	路線名・距離	事業費 単位億円
長野・中部山岳、	奈川安曇野（38キロ）	17
山梨・長野、南アルプス	南アルプス（57キロ）	57
石川・岐阜、白山	白山（33キロ）	25
鳥取、大山周辺	大山東部（57キロ）	17
長野、信越高原	奥志賀（70キロ）	22
新潟・山形、朝日磐梯	朝日（52キロ）	71
栃木・群馬、日光	奥鬼怒（31キロ）	98
合計		367

注 前掲『自然保護辞典』①，97頁から作成。

スーパー林道の建設は、1990年に終わるまで、総事業費1010億円で総延長1179km、で23路線であった<sup>(4)</sup>。「これらのスーパー林道は、標高の低い温暖な地区ではそれほど問題化しなかったものの、元来『地理的条件が極めて悪い』地域におおされたため、安上がりに造るためのズサンな工法と

相まって、各地で、はなはだしい自然破壊をひき起こした。」<sup>(5)</sup>

多くのスーパー林道建設計画にたいして、環境庁・自然公園局は、前項で指摘したように、不満があっても強力に反対することができない体制であった<sup>(6)</sup>。

多くのスーパー林道建設計画の中で、南アルプス・スーパー林道、奥鬼怒スーパー林道の場合がその問題性が際立っていて、激しい反対運動が起きた。南アルプス・スーパー林道については拙稿で詳しく論じたように、環境庁は、1971年に大石武一環境庁長官が、厚生省が承認した計画を一時中止したが、1978年に山田就久環境庁長官が工事再開を承認した<sup>(7)</sup>。

また奥鬼怒スーパー林道については第5章で論じることになっているので、ここでは立ち入らないが、藤原信氏の論考が明らかにしているように、日光市光徳から栗山村八丁の湯をへて三平峠付近で予定の「尾瀬道路」に接続する奥鬼怒スーパー林道計画にたいして<sup>(8)</sup>、環境庁は、1971年11月に、日光市光徳から栗山村八丁の湯までの計画を承認した。その後反対運動がおこり、八丁の湯から尾瀬に抜ける道路に対して、1981年に、鯨岡環境庁長官が、奥鬼怒スーパー林道の延長工事を条件付きながら認め、1983年に環境庁は、「奥鬼怒スーパー林道の建設の同意する」との文書を「森林開発公団」に提出し、工事再開を認めた。

環境庁設立後の林野庁の国立公園に関わる森林開発計画は、1969年の新全総に基づく1973年に策定された林野庁の外郭団体である森林開発公団の「大規模林業圏開発林道事業」の中で提起された<sup>(9)</sup>。

この「大規模林業圏開発林道事業」の具体的中身は「すぐれた自然景観等、利用可能な資源の特質を生かし、森林とのふれあいの中で営まれるレクリエーション活動に対応して森林の形成及び施設の整備を図ること」、「まずは2車線完全整備の大規模林道をつくるという観光開発の色彩が非常に強いものであった。」<sup>(10)</sup>

この事業構想に基づく林道計画は、全国の7地域を指定して、25の大規模林道を開設し、「森林レクリエーションエリアの整備」を行なうものであ

り、「林業振興よりも森林資源の収奪と観光開発を狙ったもの」と言われている<sup>(11)</sup>。

この25の大規模林道建設は、貴重な自然を破壊するとして、計画対象地区で激しい反対運動を招くことになるが<sup>(12)</sup>、この計画にたいして環境庁が、どのように対応したか、今の私には十分に確認できないので、今後の課題としたい。

リゾート法制定に先立って林野庁は、1987年2月に、「森林空間総合利用整備事業」ヒューマングリーン・プラン「人間と森林とのふれあいの場の創造」を打ち出した<sup>(13)</sup>。

この林野庁のヒューマングリーン・プランは、リゾート法に基づくリゾート開発の林野庁版であり、「森林を切り開いた『森林跡地』を利用してスキー場やゴルフ場、リゾートホテル、リゾートマンションその他を造成しようとするもので、巨額な借金に苦しむ林野庁が、本来の使命を忘れ、リゾート法に便乗する形で、国有林をリゾート開発業者に売り渡そうとするものである。」<sup>(14)</sup>

ここでも新設の弱小の官庁である環境庁は、古くからの農林大官僚組織である林野庁の乱開発政策に対して、何ら口出しすることができなかったのである。

このヒューマングリーン・プランが国立公園にどれだけ関わったか、残念ながら今の私には十分に検証ができないので、今後の課題としたい。もっともリゾート法に基づくこうしたリゾート開発ブームも、1990年代に入って「やがてバブル経済の崩壊とともに自然消滅の道をたどることとなった」ことは事実である<sup>(15)</sup>。

## 注

(1) 拙著『高成長期日本の国立公園』、第11章「南アルプス国立公園内のスーパールンド建設計画と自然保護運動」参照。

(2) 日本自然保護協会三十史編集委員会『自然保護のあゆみ』、1985年、日本自然保護協会、275頁。

- (3) 全国自然保護連合会編『自然保護事典』① [山と森林], 1996年, 緑風出版, 94頁。
- (4) 同上, 97頁。
- (5) 同上, 94頁。
- (6) 本稿第2節を参照。
- (7) 拙著『高度成長期日本の国立公園』, 364頁, 383頁。
- (8) 藤原信「奥鬼怒スーパー林道の問題点」「奥鬼怒の自然を守る運動」, 前掲『自然保護辞典』①, 参照。
- (9) 前掲『日本自然保護協会五〇年誌下』, 69頁。
- (10) 同上, 96頁。
- (11) 前掲『自然保護辞典』①, 65頁。
- (12) 同上, 95-103頁。
- (13) 前掲『自然保護辞典』①, 263頁。
- (14) 『検証・リゾート開発』[西日本篇], 13-4頁。
- (15) 前掲『日本自然保護協会五〇年誌下』, 55頁。

#### (4) 国立公園内の民間業者の開発計画と国立公園行政当局の政策

##### ①地熱発電開発計画に対する国立公園行政当局の政策

これまで私の国立公園研究においては、国立公園の本来の目的以外の国立公園内における開発事業の一つである地熱発電開発計画について全く論じてこなかった。この点を反省して、ここで国立公園内における地熱発電開発計画とその計画に対する国立公園行政当局の対応について論じることにした。

地熱発電とは、地下にある高温の熱水・蒸気を汲み上げタービンを回転させて発電するシステムのことである。火山国であるわが国では、地熱は温泉を生む地下資源として古くから利用されてきた。

この地熱は、エネルギー資源の乏しいわが国では、石油、石炭と水力の代替エネルギーとして大正期に初めて注目され、試験的な事業化が試みられてきた<sup>(1)</sup>。

戦後になってからは、復興を遂げる日本経済において地熱発電への関心

は一般的には低かったが、商工省は、国内で自給できる新たなエネルギー資源として地熱に注目し、1947年に「地熱開発技術委員会」を設置し、1951年には「地質調査所」により大分県大岳地区と宮城県鬼首地区で地熱調査を行ない、地熱開発の事業化に道を開いた<sup>(2)</sup>。

表6は、わが国における地熱発電所の建設の概要を示したものである。

2000年に環境省が設置されるまでの間に、18カ所の地熱発電所が建設されたが、その内、国立公園内に設置されたものが10ヶ所、国定公園内が2ヶ所、県立自然公園が1カ所、自然公園と無関係のものは5ヶ所であった。

自然公園を所管する国立公園行政当局は、国立公園内の地熱発電開発が、園内の風致景観を害しはしないかと神経をとがらせていた。地熱発電開発地域には、国立公園の特別地域が含まれていたからである。

国立公園内の地熱発電10ヶ所の内、許可のいらない普通地域は大霧地熱発電開発所1カ所だけで、第2種特別地域が2ヶ所、第3種特別地域が7ヶ所であった。それなりに規制の厳しい場所に計画されたのである。

表6に示したように、厚生省管理下のもとで1960年代に国立公園内の2ヶ所の地熱発電所が建設された。

商工省に先導されて、わが国の地熱発電所は、岩手県松川村の日本重化学工業経営の松川地熱発電所が1966年に、大分県九重町の九州電力経営の大岳地熱発電所が1967年に、共に国立公園内の特別保護区内にあったため、自然公園審議会の審査をへて、厚生省の許可をえて先駆的に建設された<sup>(3)</sup>。

1971年に環境庁が設立して以降、1970年代に国立公園内の地熱発電所は3ヶ所と国定公園内で1ヶ所の4ヶ所が建設されたが、厚生省によって承認されていたようである<sup>(4)</sup>。更に環境庁設置以降には、自然保護局は、国立公園内の5ヶ所の地熱発電所の建設を認めた。

国立公園内の特別地域に設置される地熱発電所は、景観だけでなく、自然を破壊し、環境を毀損する可能性が著しく高いにも拘らず、何故、厚生省国立公園行政当局は、地熱発電所の建設を許可したのであろうか。

私は、その理由として3点をあげたい。理由の第1は、厚生省時代の国

立公園行政当局は、自前のエネルギーを開発するという政府、民間業者の大義に対してなかなか正面切って反対することが難しかったということ、第2の理由は、当時、地熱発電所の建設と経営が、まだ自然や環境に与えるダメージが必ずしも十分に明らかになっていなかったこと、第3の理由は、当時、地熱発電所の建設にたいし地元では、過疎化対策になるとして反対運動がなかったことである。

表6 わが国地熱発電所建設の推移（国立公園関連はゴチ）

年次	地熱発電所（発電力）	所在地	営業主体
1966	松川（2万kw）	岩手県岩手郡松尾村	日本重化学工業
1967	大岳（1.2万kw）	大分県九重町	九州電力
1974	大沼（当初9000kw）	秋田県鹿角市八幡平	三菱金属鉱業（自家用）
1975	鬼首（1.2万kw）	宮城県鳴子温泉 （栗駒国定公園）	電源開発
1977	八丁原（5.5万kw）	大分県九重町	九州電力
1978	葛根田（5万kw）	岩手県雫石町	日本重化学工業
1980	杉乃井ホテル（3000kw）	大分県別府	杉乃井ホテル（自家用）
1982	森（5万kw）	北海道茅部郡	北海道電力
1991	岳の湯（50kw）	熊本県阿蘇	廣瀬商事（自家用）
1994	上の岱（2.8万kw）	秋田県湯沢市	東北電力
1995	澄川（5万kw）	秋田県八幡平	三菱金属鉱業
1995	山川（3万kw）	鹿児島県指宿市	九州電力
1995	柳津西（6・5万kw）	福島県柳津市	東北電力
1996	大霧（3万kw）	鹿児島県霧島市	九電と日鉄鉱業
1996	霧島国際観光ホテル（100kw）	鹿児島県霧島市	大和観光（自家用）
1996	滝の上（2.7万kw）	大分県九重町	九州電力
1998	九重国際観光ホテル（500kw）	大分県九重町	九重国際観光ホテル （自家用）
1999	八丈島（2300kw）	東京都	東京電力

注 各種データから作成。

戦後国立公園行政に関わっていた石神甲子郎氏は、6ヶ所の地熱発電所の建設に対しては、「自然公園内の地熱発電開発を試験的に許可」と指摘している<sup>(5)</sup>。

厚生省による6ヶ所の地熱発電所建設の許可という既成事実の下で、通産省、地熱発電開発に関心のある業界は、1971年に環境庁が設置された後も、積極的に地熱発電所建設を進めようとしていた。

しかし1971年に大石武一自民党議員が環境庁長官に就任して、尾瀬縦貫観光道路の建設を中止させるなど、環境庁は、自然保護の姿勢を強めてい



た<sup>(6)</sup>。

1972年3月、環境庁は、地熱発電開発促進運動をうけた通産省との間で次のような「覚書」をかわした<sup>(7)</sup>。

「国立および国定公園内における地熱発電の開発について次のとおり了解する。」 1 「地熱発電については、当面実施箇所を大沼（後生掛）、松川、鬼首、八丁原、大岳および滝の上（葛根田）の6地点とし、実施に当たっては、自然の保護と調整のはかり得る安定した新技術の開発に努めるよう指導するものとする。」 2 「しがつて当分の間、国立公園および国定公園内の景観および風致維持上支障があると認められる地域においては新規の調査工事および開発を推進しないものとする。」

この「覚書」で環境庁は、自然公園地域内において工業技術院が行なう「全国地熱基礎調査」を25地域で認めており<sup>(8)</sup>、通産省は今後も地熱発電所の建設方針を維持していたのである。

この「覚書」は、設立間もない大石武一長官率いる環境庁が、多くの地熱発電の候補地が国立公園および国定公園内にあることから、自然公園の自然、景観を守るためにかなり強硬な姿勢を示したのである。

そのような折、1973年10月に、第1次中東戦争が起きオイル価格が高騰し、中東の石油に依存していたわが国に第1次石油ショックが襲った。

通産省資源エネルギー庁は、1973年11月に、石油危機に対処するために急拠「サンシャイン計画」を立案し、工業技術院は「1985年ごろには地熱発電で供給設備600万キロワット…2000年には2000万から5000万キロワット」の発電計画を試算し、資源エネルギー庁は「全国90ヵ所といわれる地熱開発可能地域のうち30ヵ所について、工業技術院とタイアップして地質調査を始めている。」通産省は、新技術開発の約「33億円」を大蔵省に要求したと『朝日新聞』で報じられた<sup>(9)</sup>。

こうして「通産省や資源エネルギー庁内部では」、上記の『朝日新聞』によれば、先の「覚書を改定に持ち込もうという考え方」があり、「自民党の地熱資源開発議員懇談会は、地熱開発立法化の準備をしていた。

通産省の「覚書」改定の要求に対して、「環境庁は『自然保護の立場から覚書の廃棄ないしは改定には応じられない』とあくまで拒否していく方針」を固めたと言われている<sup>(10)</sup>。

1974年3月には、自民党内に設置されていた地熱資源開発促進議員懇談会が、「地熱資源開発促進法案」第1次要綱をまとめ、国会に提案する準備を進めていた<sup>(11)</sup>。

こうした動きに対して、日本温泉協会は、1974年7月の総会で「地熱資源開発促進法案」に反対する決議をおこない、地熱資源開発促進に反対運動を行なうことを決めた。

日本温泉協会の反対の理由は、「1，地熱資源は決してクリーン・エネルギーではない。2，地熱発電技術は初歩の段階であり、企業化は時期尚早である。3，開発地域指定，特定企業の事業承認は大問題である。4，地熱エネルギーの位置づけ及び経済性があいまいである。」というものであった<sup>(12)</sup>。

こうした状況の中で、環境庁は、1974年9月に、1972年の「覚書」を都道府県主管部長宛てに送って、これまで環境庁の地熱発電開発に対する方針を強調した<sup>(13)</sup>。

国立公園の自然保護に努めてきた日本自然保護協会は、地熱資源開発促進法制定の動きに対して、1975年4月「地熱資源開発促進法制定反対に関する意見書」を公表して、地熱資源開発促進法制定反対を表明し、安上がりで公害のないクリーンエネルギーと喧伝された地熱発電が、危険でコストが高いと指摘し、地熱資源開発に否定的な姿勢を示した<sup>(14)</sup>。

しかし小さなエネルギー資源にしか過ぎなかった地熱発電に対し、通産省では原子力発電に期待し、原子力発電所建設を着々と進めていた<sup>(15)</sup>。

こうした事情があって通産省は、地熱発電への関心を低下させていた。とは言え通産省・資源エネルギー庁は、これまでの小規模地熱発電に代って大規模地熱発電所の建設を目指し、1978年から「大規模地熱発電所環境保全調査」を行なう方針を打ち出した<sup>(16)</sup>。

先の日本自然保護協会の「意見書」を受けたにもかかわらず、環境庁は、1978年11月17日に、通産省・資源エネルギー庁の『大規模地熱発電所環境保全調査』について、国立公園内の特別地域でも試掘などの調査を認める方針を明らかにした。<sup>(17)</sup>

資源エネルギー庁の「大規模地熱発電の調査」の動きに対して、1979年12月に開催された環境庁の諮問機関である自然環境保全審議会（林修三会長）は、環境庁長官への「国立・国定公園内における地熱開発に関する意見」を提出し、今後「地熱開発が各地で促進されるならば、環境保全上種々の問題を生ずる恐れもある」と地熱発電開発の危険を指摘し、開発計画地の選定で「国立、国定公園内の自然環境保全上重要な地域を避けること」を要求した<sup>(18)</sup>。

環境庁は、1979年12月に「環境とエネルギー対策要綱」をまとめ「環境基準・達成という基本原則の堅持と国立・国定公園の特別地域などの厳正な保全」を目指す方針を策定し、「地熱発電についても、ひ素や硫化水素などの有害物質の処理と広大な設備が必要のため自然破壊が心配されているが、国立・国定公園の特別地域（全国土の約6.4%）など自然環境保全の上で重要な地域の立地を避けることを基本にし、建設のさいは土地改変面積を最小限にとどめるように求める。」と指摘された<sup>(19)</sup>。

しかし「全国で地熱発電を進めたい通産省は、代替エネルギー開発を錦の御旗を振りかざして地元の後押し、どうやらストップはかけたものの、環境庁の影は薄い。」と言われているように、地元と通産省の協力で、1980年代に入っても、国立公園の特別地域内でも地熱発電開発の準備が進められた<sup>(20)</sup>。

もっとも、原子力発電の本格化もすすみ、また大規模地熱発電開発がコスト高と公害発生というリスクもあり、地熱発電開発は必ずしも大々的には進展しなかった。

表6にみられるように、1980年代に許可された発電所は、1980年に杉乃井ホテル地熱発電所（3000kw）の小さな自家用と、大きなものは国立公園

外の地域で森地熱発電所（5万Kw）だけであった。1990年代に許可された国立公園内の目ぼしいものは、澄川地熱発電所（5万kw）と大霧地熱発電所（3万Kw）の2ヶ所だけで、その他国立公園内に認められた地熱発電所は、九重国際ホテル（500kw）、霧島国際ホテル（100kw）の自家用地熱発電であり、八丈島地熱発電所（3300kw）で、すべて超小規模発電であった。その他の目ぼしい地熱発電所はすべて国立公園外の設置にあった。

以上のように、環境庁は、代替エネルギーとしての地熱発電への政府、業界からの圧力に押されながらも、国立公園内なканずく自然保護地域内での地熱発電所の新たな建設、既存の地熱発電所の拡大を抑える政策をある程度固持してきたと言える。

表5に示したように2000年までの地熱発電の能力は、合計すると約44万kw程度であり、1974年に通産省がサンシャイン計画で予想し2000年頃の日標2000万kwの2.2%に過ぎなかった。

このような地熱発電開発の停滞の原因について、4点ほど指摘できる。

第1に指摘できることは、地熱発電開発停滞の外的な要因として、通産省、電力業界の地熱発電への期待が決して原子力発電のように大きくはなかったことである。ちなみに敦賀原子力発電所1カ所で、450万kwであった<sup>(21)</sup>。

第2に指摘できることは、地熱発電開発自体の内的な要因として、他の発電方式と比較してランニングコストが高かったことがあげられる。地熱発電は、原料がただであり、コストが安いと喧伝されたが、実際は、地熱発電の規模が大きくなればなるほど掘削が難しく、コストがかかることがわかってきたのである<sup>(22)</sup>。

第3に指摘できることは、地熱発電は、当初火力発電のように公害を出さない安全な発電と喧伝されたが、実際には、大噴出による事故の可能性、噴出温水にヒ素、流化水素化合物が含まて、人間だけでなく他の生物に有害であること、また地熱発電所の施設自体あるいは操業が自然公園の風致景観を損ねるという公害を生むことも分かってきたからである<sup>(23)</sup>。

第4に指摘できることは、すでにみたように、地熱発電に対する広範な反対運動が存在してことに加えて、国立公園行政当局が、自然公園法の理念を守って、地熱発電開発にブレーキをかけたことがあげられる。

それらの要因がそれぞれどの程度の機能を果たしたかを問うことは困難であるが、それらの要因が総じて地熱発電開発を大きく抑制してきたことは事実である。

特に林野庁の開発計画などに対して国立公園行政当局が著しく無力であったこと想起すると、地熱発電開発反対運動があったとはいえ、環境庁が示した地道な地熱発電開発抑制策は、自然保護策、環境保全策として大いに評価されてよい。

### 注

- (1) 高柳友彦「近現代日本における温泉資源利用の歴史的展開」『一橋経済学』第7巻第2号, 2014年4月, 151-2頁。
- (2) 同上, 161頁
- (3) 同上, 161-4頁参照。
- (4) 厚生省が環境庁設立後に建設された4ヵ所の地熱発電所は、1972年の環境庁と通産省の「了解事項」から、厚生省が許可を与えたものと読み取れる。注(8)を参照。
- (5) 石神甲子郎氏の日本自然保護協会「意見書」の解説,『自然保護』, 155号, 1975年4月, 16頁。
- (6) 大石武一環境庁長官については、前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』249頁以下参照。
- (7) 「国立公園および固定公園内における地熱発電の開発に関する了解事項」(昭和47年3月14日 環自企第232号・47公局第240号), 環境庁自然保護局長, 通商産業省公益事業局長通知。前掲『自然公園法実務必携』, 737頁。
- (8) 前掲「覚書」の「〔別紙〕「自然公園地域内において工業技術院が行う『全国地熱基礎調査』等の取扱いについて」では、調査地域は、25地域を指摘されている。前掲『自然公園法実務必携』, 739頁。
- (9) 「地熱発電で熱い対立」, 1973年11月29日『朝日新聞』(朝刊)。
- (10) 同上。
- (11) 日本温泉連合会編「考察」3p。
- (12) 日本温泉協会「「地熱資源開発促進法」反対」,『国立公園』297・8号, 1974

- 年8・9月、28頁。
- (13) 前掲「国立公園および国定公園における地熱発電に関する了解事項」、前掲書、737頁。
  - (14) 日本自然保護協会「地熱資源開発促進法制定反対に関する意見書」、『自然保護』155号、1975年4月、16頁。なお地熱資源開発反対運動については、詳しく後に述べる。
  - (15) 原子力発電についてウキペディアの「日本の原子力発電」参照。
  - (16) 「大規模地熱発電の調査」「公園特別地区もOK」、1978年11月18日『朝日新聞』（朝刊）。
  - (17) 同上。
  - (18) 環境庁自然保護局「国立、国定公園内における地熱発電に関する意見」、前掲『自然公園法実務必携』、739頁。
  - (19) 「エネルギー転換で環境庁方針」、1979年12月31日『朝日新聞』（朝刊）。
  - (20) 「地熱発電派優勢」、1980年2月11日『朝日新聞』（朝刊）。
  - (21) ウキペディアの「日本の原子力発電」参照。
  - (22) 吉松重「国立・国定公園内における発電事業の概要」、2012年、16-7頁、ウェブサイト掲載。
  - (23) 地熱発のリスクについては、発電装置の騒音、大噴気による被害、噴出する蒸気に含まれる硫化水素ガス、ヒ素など有害物質、水質汚染、温泉の枯渇、地震の誘発、などさまざまなリスクが指摘されている。

## ②瀬戸内海国立公園内の産業開発政策に対する当局の政策

1960年から80年代にかけて瀬戸内海のある周辺1府10県の沿岸、島嶼で近代化、工業化の事業が進められ、夥しい公害をもたらした<sup>(1)</sup>。その瀬戸内海には、瀬戸内海国立公園が存在していた。

これまでの私の国立公園研究においては、瀬戸内海での開発事業が与えた瀬戸内海国立公園への影響について全く無関心であった。弁解にはならないが、私の関心が、国立公園内の電源開発や観光道路の建設、それに対する反対運動に集中し過ぎて、瀬戸内海国立公園の開発事業が生み出した膨大な自然破壊、環境汚染とそれに反対する運動を見落としてしまったのである。

この点を反省して瀬戸内海国立公園の開発問題についてここで取り上げ

ることにした。しかし管見する限り、瀬戸内海の開発とそれが生み出す公害については、多くの研究、文献があるが、瀬戸内海国立公園に絞った研究はあまり見受けられない<sup>(2)</sup>。

瀬戸内海における近代化、工業化開発は、1962年の第1次の全国総合計画、特に1969年の第2次全国総合開発計画の第2部「地方別総合計画の基本構想」の第7「中四国地方開発の基本構想」は、瀬戸内海での開発事業計画を明示したものであった。1987年の第4次「全国総合開発計画」の第5章の「特定地域の活性化とブロック別開発・整備の方向」で示された瀬戸内海開発計画、更に1987年のリゾート法によるリゾート開発構想など国策ともいえるべき瀬戸内海での開発事業計画が実現されていった<sup>(3)</sup>。

瀬戸内海沿岸は、戦前からある程度の工業化が進んでいたが、1950年代から1980年代に埋立て地の臨海部を中心に多くの産業施設が建設され住宅地が造成されていった<sup>(4)</sup>。

瀬戸内海に設置された巨大な工業、産業施設を瞥見すれば以下のようなものがある。

高度成長期以降に「政府の計画造船で内海の工業も活発化し中小造船所は小型鋼船やカーフェリーへ、大型造船所もその後の合理化の中で陸海上の工作機械や架橋工事にも進出した。他方、石油化学コンビナートが岩国大竹、新居浜、水島に形成され、水島・福山・呉などに鉄鋼一貫化による製鉄所が新しく立地した。川之江・伊予三島両市(現、四国中央市)では製紙業の近代化が進み、岡山県南(水島)・新居浜東予が新産業都市や備後工特地域(福山)に指定された。(東皓博)」<sup>(5)</sup>

このような瀬戸内海沿岸での近代化、工業化は、沿岸、島嶼の驚くべき広大な地域の埋立てによって実現した。

山田国広氏によれば、1955年から1987年までに全国で埋立てられた面積は、8.3万ヘクタールであったが、瀬戸内海沿岸で埋立てられた面積は、3.3万ヘクタールで、全国の埋立地の40%にも達する<sup>(6)</sup>。

このような埋立ては、瀬戸内海の藻場を喪失させ漁業を衰退させ、工業

化された地域から排出される巨大な排出物が海水を汚染し、瀬戸内海を死の海に陥れた。ここに瀬戸内海の汚染が生まれた<sup>(7)</sup>。

広大な埋立地を中心に行なわれる瀬戸内海における近代化、工業化の計画は、国立公園内に地域にかかる際に普通地区であれば自由に実施できるが、保護地域に関連する限りでは、国立公園所管大臣の許可が必要である。管見する限りで、所管大臣が個々の開発計画を認めなかった形跡は見当たらない。もっとも現下では私には、瀬戸内海における近代化、工業化の計画が国立公園の保護地域に関連し、許可申請がなされたかを確認することができない。いずれにしろ保護地域に関連した瀬戸内海における近代化、工業化の計画は、ことごとく認可されたものと推察される。

もともと、瀬戸内海国立公園は、地図を見れば分かるように指定区域が和歌山、兵庫、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、福岡、大分の10県にまたがり、おもに小さな多数の島嶼と小地域の沿岸で、小さな飛び地も多く、極めて分散していて実に複雑な性格を持っていた<sup>(8)</sup>。したがって瀬戸内海内とその沿岸で一つの国立公園内で多大な開発が、国立公園がらみで行なわれたか、素人の私などには、容易に確認できない。

結果的にみて瀬戸内海国立公園にからむ近代化、工業化の開発事業についても、政府の強行する開発計画に無力だった厚生省、環境庁設置後も、「条件付き同意」を与えてきたと思われる。

1977年に第3次「全国総合計画」にも位置づけられた瀬戸内海国立公園の真ん中を貫通する本州四国連絡橋の一つ児島・坂出ルートについては、すでに本稿第2節(1)で言及したように、環境庁は、「環境影響評価」調査を行ない、本四公団と協議を重ね、1978年に「条件付き同意」に至ったことはすでに言及した通りである。

1987年のリゾート法に基づく各地のリゾート基本構想についてはすでに本稿2節(2)において瀬戸内海国立公園内に絡む開発については、ごく簡単に触れてある。そこでの結論は、保護区域については、原則的に開発を認めないが、普通地域については、ほぼ認めてきたということであった。



そのため自然保護の砦としての国立公園は、瀬戸内海での自然破壊、環境汚染を防ぐ役割を果たしてこなかった。その限りで国立公園行政機関の責任は大きいと言わねばならない。

ところで瀬戸内海の近代化、工業化、その結果の環境汚染を論じた研究は少なくはないように思われるが、瀬戸内海国立公園に関連した近代化、工業化とその結果の環境汚染を論じた研究は、注の（2）で指摘したようにまれなように思われる。

1971年に発表された神戸大学教授稲見悦治「瀬戸内海の環境破壊」（『自然保護』誌に掲載）は、瀬戸内海国立公園を意識して瀬戸内海の環境破壊を論じた珍しい論文である。

稲見悦治氏は、戦後「神戸市、広島市を始め瀬戸内海沿岸各都市では背山の住宅地化が大規模に進められ、緑の山は切り刻まれ、いたるところで赤茶けた無残な山肌を表わし、山紫水明を誇ってきた瀬戸内海の風光は山側からも破壊され、山津波山崩れの激化を招くことになった。」

特に1960年頃から「瀬戸内海沿岸の景勝地に製鉄、石油化学工業の進出が相つぎ、背山を切り崩し海浜の土砂を汲みあげ、海浜の大規模の埋立によるコンビナートの建設が進むにつれて瀬戸内海国立公園を特色づけてきた美しい自然環境はつぎつぎと徹底的に無残に破壊され、煤煙と騒音、悪臭、水質汚染に明け暮れ悩まされる公害の巷に激変し、今にして環境保全の対策をたてねば瀬戸内海全域は満身傷だらけの死の海、死の山と化そうとする憂慮すべき事態となった。」と指摘している<sup>(9)</sup>。

瀬戸内海国立公園にからむ近代化、工業化の開発事業による自然破壊、環境毀損、壮大な公害の実態とそれに反対する自然保護運動については、第5章で詳しく検討することになっている。

## 注

- （1）瀬戸内海の公害について、星野芳朗『瀬戸内海汚染』、1972年、岩波新書、四国新聞社編『新瀬戸内海 連鎖の崩壊』、2000年、四国新聞社、環瀬戸

- 内海会議編『住民が見た瀬戸内海』, 2000年, 技術と人間, 前掲『自然保護事典』②, 前掲『検証・リゾート開発 [西日本篇]』, を参照。
- (2) 例えば日本自然保護協会編『自然保護の歩み』なども, 瀬戸内海国立公園内の開発問題について数行しか触れていないし (144頁), 続編『自然保護協会五〇年誌下1983-2003』でも第4章「海辺を守る」と題する章を設けているが, 瀬戸内海の反公害については2行言及しただけで (98頁), 瀬戸内海国立公園内の開発問題と反公害運動について何故か十分に関心を示していない。
- (3) 国立公園を大きく規制した全総については拙稿, 「環境庁管理下の国立公園制度の基本的枠組」, 『経済志林』第88巻第1・2号, 2020年10月, 参照。
- (4) 瀬戸内海の近代化, 産業業化については, 『瀬戸内海事典』, 2007年, 南々社, 菊池一郎「戦後, 瀬戸内における地域開発・工業開発および工業立地の展開と所得の地域格差」, 『奈良教育大学紀要』(人文・社会科学), 26-2, 1977年11月15日, 大賀賢介「瀬戸内沿岸地域における開発政策と地域経済」, 『資本と地域』13, 2018年3月, 参照。
- (5) 「瀬戸内工業地域とは・意味」, 平凡社『世界百科事典』, web版。
- (6) 山田国廣「瀬戸内海と大阪湾の汚染」, 前掲『自然保護事典』② [海], 60頁。
- (7) 瀬戸内海の公害については, 注 (1) の文献を参照。
- (8) 森田敏孝『瀬戸内海国立公園』, 1993年, 毎日新聞社, 74-6頁。
- (9) 稲見悦治「瀬戸内海の環境破壊」, 『自然保護』No.374, 1978年10月, 4頁。

### 第3節 国立公園行政当局による国民のための国立公園利用政策

#### (1) 国民のための国立公園利用政策

国立公園行政当局による国立公園利用の基本政策は, 自然公園法第1条によれば国立公園の本来の目的である「国民の健康, 休養及び教化に資すること」のための国立公園利用である。この基本的政策は, 「集団施設地区」を設置し, 更に国民休暇村を設置して, 「国民の健康, 休養及び教化」のための施設を整えることであった<sup>(1)</sup>。

国立公園行政当局は、集団施設地区の設置以来2005年までに国立公園内に119ヵ所を設置した<sup>(2)</sup>。国立公園行政当局は、集団施設地区の充実を計るため1960年に「公共施設は従来通り国の直轄費で整備し、宿泊施設などの有料施設は政府が設立する『国民休暇村事業団』が整備して運営管理する新しいタイプの集団施設地区として『国民休暇村』の計画」を提起し、順次国立公園と国定公園の集団施設地区に国民休暇村を設置し、そこに「国民宿舎を主要施設として配置し」大衆的なリゾートの拠点として発展させていった<sup>(3)</sup>。

表7に示したように国立公園行政当局は、国立公園内に国民休暇村を、厚生省時代に16ヶ所、環境庁時代に10ヶ所、合わせて2000年までに26ヶ所を設置した。

表7 国立公園内の開設年次別国民休暇村の設置

設置数、国立公園名（休暇村名）	
1962	2, 大山（鏡ヶ城）、上信越高原（鹿沢高原）
1963	5, 瀬戸内海（南淡路、紀州加太、大久野島）、大山（葦山高原）
1964	1, 磐梯朝日（裏磐梯）、
1965	5, 霧島屋久（指宿）、上信越高原（妙高）、十和田八幡平（岩手綱張温泉）、瀬戸内海（瀬戸内東予）
1967	1, 吉野熊野（南紀勝浦）
1968	1, 瀬戸内海（讃岐五色台）
1969	1, 富士箱根伊豆（南伊豆）
	小計 16
1972	1, 日光（那須）
1974	2, 陸中海岸（陸中宮古）、雲仙天草（雲仙）
1975	1, 磐梯朝日（羽黒）
1976	1, 阿蘇くじゅう（南阿蘇）
1977	1, 支笏洞爺（支笏湖）
1978	1, 陸中海岸（気仙沼大島）
1979	1, 山陰海岸（竹野海岸）
1994	1, 日光（日光湯元）
2000	1, 富士箱根伊豆（富士）
	小計 10 合計 27

注 加治隆『自然公園における休暇村成立の異議と公園利用への効果に関する研究』、40－1頁から作成。

すべての国立公園に設置されたわけではなく、おもに人気の高い国立公園に複数設置された。国立公園別にみると 人気ベスト2の瀬戸内海国立公園に5ヶ所で突出して多く設置され、2ヶ所設置されたのは、人気の高いベスト5の富士箱根伊豆、上信越高原、日光、ベスト5に属さないが、大山隠岐、十和田八幡平、陸中海岸など7国立公園であった。

更に国立公園行政当局は、以上のような集団施設地区に国民休暇村を設置しただけでなく、国立公園の目的である「教化利用」の施策をも整備していった。

表8 国立公園の教化施設の設置状況（1987年現在）

	総合 博物館	歴史 博物館	科学 博物館	植物館	動物観	水族館	ビクター センター	自然 研究路	計
利尻礼文サロベツ		1						2	3
知床							1	2	3
阿寒	1						3	3	8
大雪山			3		1		1	5	9
支笏洞爺	1	1	2		1		1	4	10
十和田八幡平			1	1			2	6	10
陸中海岸	1	1					3	3	8
磐梯朝日		4					1	3	8
日光		1	3	2		1	2	7	16
上信越高原			3	2			3	3	11
秩父多摩		4					2	1	7
小笠原			1						1
富士箱根伊豆	1	12	3	9	2	2	3	12	44
中部山岳		1					3	6	10
白山							3	2	5
南アルプス									0
伊勢志摩	1	3	5			2	2	1	14
吉野熊野	1	2	1	1		1	2	3	11
山陰海岸		1	2			1	1	5	10
瀬戸内海	1	9	3	1		3	7	19	43
大山隠岐		3					1	4	8
足摺宇和島			1				3	3	7
西海				1		1	1	4	7
雲仙天草		1	1				1	6	9
阿蘇		1	1				3	2	7
霧島屋久					1		2	6	9
西表	1	1					2	1	5
計	8	46	30	18	4	11	53	113	283

注 油井正昭「国立公園の教化利用の充実と発展」『国立公園』446号，1987年1月。

表8に示したように、1987年頃までに国立公園行政当局は、国立公園の教化利用施設として、自然を研究し散策を楽しむ自然研究路283ヵ所、自然についての情報を学ぶビジターセンター53ヵ所、歴史、科学宿部、動物などの博物館127ヵ所を設置した。

このような教化施設は、国立公園を訪れる国民に国立公園についての知識を広める一定の役割を果たした。

油井正昭氏は、ビジターセンターなどの設置を評価しつつも、「しかし一部の公園を除き全体的には、教化施設の整備量も、自然解説活動も現状はまだ低い順にある」と指摘している<sup>(4)</sup>。

1987年5月にリゾート法が成立し、それに前後してすでに見たように一般的にはリゾート開発がブームとなり、国立公園内でもリゾート開発計画が立案されていた。そうした状況の中で、自然保護局は、新たな国立公園利用政策の提起を迫られた。

自然保護局は、1987年5月のリゾート法の制定を受けて同年8月に自然環境審議会自然公園部会に「自然公園の利用のあり方」について検討するよう諮問した。自然公園部会は「自然公園の利用のあり方検討小委員会」を組織して、22ヵ月の検討を重ね1989年5月に「自然公園の利用のあり方について」と題する報告書を提出した<sup>(5)</sup>。

提出されたこの報告書は、20年前の1968年に提出された「自然公園制度の基本的方策に関する答申」が高度成長期に国立公園の過剰利用、過剰開発による自然破壊、国立公園管理の脆弱さを厳しく反省し国立公園制度の改善を提起したのと比べると、ほとんど注目すべき政策を提起していない<sup>(6)</sup>。

報告書は、長文のものであるが、後半の4「望ましい自然公園の利用の実現のために講ずべき施策」について論じているが、従来から指摘されていることの繰り返しでほとんど注目すべき提案は見られなかった。

(1) 項「施策の基本的方向」では、一般的な既存の自然公園の利用の方策の改善が強調されているだけだった。(2) 項「講ずべき具体的施策の概

要」では、その1「新たな公園計画の確立」で、「利用面から地域特性の明確化」を図り、自然公園を「野生体験型」「自然探究型」、「風景鑑賞型」、「自然地保養型」の4地域類型区分を提起しているのが注目されるが、あとは「利用施設計画の見直し」、「公園事業の考え方の再検討」、「集団施設制度の再検討」を訴えているだけだった。

(2) 項のその2「望ましい利用のためのプロジェクトの実施」では、初めて利用上の具体的な施策が提起されているが、これまでの制度、施策の充実を提言しているだけだった。ただし「営造物的管理を行う地区の設定」などは新しい政策の提起として注目される。

(2) 項のその3「利用拠点の整備・活性化」では、「集団施設地区の活性化」、「国民休暇村の整備」など従来の制度を充実するよう提言しているだけであった。

(2) 項のその4「施策整備の充実・高度化」でも、「ビジターセンターの活性化」、「自然探勝路の充実強化」と既存の施策の強化を指摘するだけだった。ただ「清潔で快適な公衆便所の整備」では高度成長期に問題化されて進展がなかった問題に改めて公衆便所の整備を強調し、以後の改善に道を開いたことは少なからぬ意義がある。

(2) 項のその5「望ましい利用の実現のため仕組みの整備」では、ここでもごく当たり前の「国民の自然公園に対するイメージの形成」、「管理体制の充実」などが指摘されているだけで、自然公園における利用者の「費用負担のあり方の検討」もすでに提起されたことの確認に過ぎない<sup>(7)</sup>。

以上のように「自然公園の利用のあり方」についての報告は、特に新しい施策が提起された訳ではない。

この報告書は、環境庁設立後、一時的に「自然公園の目的の一つである利用の増進については行政の上でも消極的にならざるを得なかった」と指摘し、「観光の利用よりもむしろ保護を重視した公園」の指定につとめてきたと指摘している<sup>(8)</sup>。

環境庁は、先の答申にそって1990年「自然体験活動推進方策検討調査」

を行ない、1992年に「自然地域における観光の一つのあるべき姿として、近年国際的にも関心を集めている『エコツーリズム』に着目して、今後わが国において展開していく場合の条件、方向性などを検討した。」<sup>(9)</sup>

先に指摘したように1991年に自然保護局企画調整課の中に「自然ふれあい推進室」を設置し<sup>(10)</sup>、環境庁長官は、1994年10月に「自然公園における自然とのふれあいの確保の方策について」諮問を行い、自然環境審議会は、1995年7月に「自然公園における自然とのふれあいの確保の方策について」の答申を提出した<sup>(11)</sup>。

この答申は、第1に、1993年に成立した環境基本法の環境政策の基本的指針の一つとして「人と自然との豊かなふれあいの確保」の政策に従い、第2に、1987年5月の「自然公園の利用のあり方」答申で「望ましい自然公園の利用の実現のために講ずべき施策」に即して特に「自然公園等における自然とのふれあいの確保の方策について」改めて述べたもので、特に注目すべきものはない。もちろん国立公園の利用にとって必要かつ重要なことであるが、自然学習の重要さとか、「自然とのふれあい」についてそのシステムや活動につて改めて強調しているだけである<sup>(12)</sup>。

この答申を受けて自然保護局は、その後「自然とのふれあい」関連を含む自然公園等事業費を増やしていく。

1993年度には、67億円程度だった自然公園等事業費は、1994年度から「公共事業費関係費に位置付けられ」89.4億円に、1995年度には109億円、1996年度は、116.4億円、1997年度に128.0億円、1998年度に、129.3億円、1999年度に、164.4億円、2000年度に、175.8億円と急増させていった。逆にすでに指摘したように、自然公園の管理費などはほとんど増加していないが<sup>(13)</sup>。

もっとも自然公園等事業費の中で国立公園に支出した額は、予算から明確にできないが、1995年7月の「自然公園における自然とのふれあいの確保の方策について」の答申以降、大幅に増大していったことに間違いがない。

特に「自然公園等の整備事業については、真に豊かな国民生活の実現を図るものとして、平成6（1994）年度から公共事業関係費に位置付けられ、平成7（1995）年度予算において総額103億円」としたと時の自然保護局長は述べている<sup>(14)</sup>。

こうして自然保護局は、従来の道路を無駄な道路やうわものを建設したりする公共事業と違った「国民生活に密着新しいタイプの公共事業として計画的、総合的な事業展開を図ることをとし」1997年度には「苑地、歩道、公衆トイレ等の基幹的施設の整備を引き続き実施するほか、特に次の事業」、「国立・国定公園等のすぐれた自然とのふれあいの場の整備」として、緑のダイヤモンド計画整備事業（自然環境保全修復事業，自然体験フィールド整備事業，利用拠点整備事業，利用誘導拠点整備事業など，38億円），自然体験滞在拠点整備事業（ふれあい自然塾整備事業など，26億円），エコ・ミュージアム整備事業（12億円），ふるさと自然ネットワーク整備事業（9億円），長距離自然歩道整備事業（9億円）を展開した。

その後も、「自然とふれあいの推進」費の張り付けが一貫しないが、その都度必要な課題を設定して、自然公園等整備事業の名目で国立公園の利用施設とシステム整備の整備を図っていった。

## 注

- (1) 『自然公園法』第1条を参照。
- (2) 加治隆『自然公園における国民休暇村成立の意義と公園利用への効果に関する研究』「資料編」，2009年，東京環境工科学園出版部，153－5頁参照。
- (3) 加治隆，油井正昭「自然公園の充実に果たした国民休暇村の役割」，『ランドスケープ研究』69－5，2006年3月，390頁。
- (4) 油井正昭「国立公園の教化利用の充実と発展」，『国立公園』No.446，1987年1月，27頁。
- (5) 小野寺浩「自然公園の利用のあり方検討報告の概要について」，『国立公園』No.475，1987年7月，3頁。
- (6) 自然公園部会「自然公園の利用のあり方について」，前掲『国立公園』No.475，8頁以下に掲載。



- (7) 同上, 15-19頁。
- (8) 同上, 10頁。
- (9) 阿部宗弘「わが国におけるエコツーリズム展開の方向」,『国立公園』No.518, 1993年11月, 8頁。
- (10) 前掲拙稿「環境庁管理下の国立公園行政管理機構」,『経済志林』第88巻第4号, 493頁。
- (11) 阿部宗宏『『自然公園等における自然とのふれあいの確保の方策について』の自然環境保全審議会の答申について』,『国立公園』No.536, 1995年9月, 9頁。
- (12) この「答申」は, 同上誌, 10頁以下に掲載
- (13) 引用の各年度の予算については,『国立公園』誌掲載の各年度の予算報告を参照。
- (14) 澤村宏「平成8年度自然保護局の予算の要求・要望」,『国立公園』No.538, 1995年11月, 2頁。

## (2) 国立公園の利用政策のほころび

### ①主要国立公園における観光開発による自然破壊・環境毀損

高度成長期における主要国立公園における観光道路建設は, 著しい自然破壊と環境毀損を引き起こした。また1971年に環境庁が設置されて以降, 数は減ったが幾つかの国立公園における観光道路建設計画が実施され著しい自然破壊と環境毀損を引き起こした。

高度成長期における吉野熊野国立公園内の大台ヶ原観光道路(1958年から工事開始し1960年完成), 富士箱根伊豆国立公園内のスパルライン(1961年から工事開始し1964年完成), 日光国立公園内の尾瀬観光道路(1966年から工事開始し1971年工事中止), 中部山岳国立公園内の立山黒部アルペンルート(1964年から工事開始し1971年完成), 観光道路ではないが支笏洞爺国立公園内の恵庭岳スキー場開発(1968年から工事開始し1971年工事完了), 南アルプス国立公園内の南アルプス・スーパー林道建設(1969年から工事開始し1971年に中止, 197年工事再開, 1980年完了)などが, 著

しい自然破壊と環境毀損を起こしたことについては拙著ですでに論じたとおりである<sup>(1)</sup>。

その他、日光国立公園内の奥鬼怒スーパー林道（1970年工事開始，1981年に工事中止，1983年工事再開1988年不完全完成），大雪山国立公園内の士幌高原道路（1969年県道として工事，1963年未着分工事中止，1999年最終的に中止）も，著しい自然破壊と環境毀損をとめない，自然保護運動の反対にあって中止された<sup>(2)</sup>。これらの道路建設については，本研究第5章において検討を予定している。

いずれにしろ国立公園内の観光道路，施設の建設が著しい自然破壊と環境毀損をもたらしてきたことを忘れることはできない。

### 注

- (1) 前掲拙著『高成長期日本の国立公園』と拙稿「中部山岳国立公園内の開発計画反対と自然保護運動」、『経済志林』第86巻第1号，2018年6月，を参照。
- (2) 日光国立公園内の奥鬼怒スーパー林道については，藤原信「奥鬼怒スーパー林道の問題点」，「奥鬼怒の自然を守る運動」，前掲『自然保護事典』①所収，大雪山国立公園内の士幌高原道路建設については，北海道新聞社編『検証士幌高原道路と時のアセス』，2000年，北海道新聞社，等を参照。

### ②利用者による直接的な自然破壊・環境毀損

高度経済成長期以降，アクセスが改善され観光施設が整備されてレジャーの大衆化が進展し有名な国立公園に膨大な利用者が集中し，貴重な自然を破壊し環境を毀損するという問題が生じた。その代表的な現象は，一つは，国立公園の利用者が持ち込むゴミ等の放置，し尿の不処理，自然，風景の破壊，環境の汚染などであり，もう一つは，マナーを欠いた過剰な利用者による貴重な植物，湿地等の踏みつけによる裸地化，高山植物の採取，盗掘などによる自然の破壊，環境の毀損である。

第1の，利用者が持ち込む大量のゴミ等の放置は，もっとも単純でわか

りやすい現象で、早くからおもに高山に位置する国立公園の名勝所地におけるゴミの放置問題として社会問題化した。

「国立公園において廃棄物問題が顕在化した1950年代中頃（昭和30年代前半）には国立公園誌において環境衛生の問題として頻繁に取り上げられている」、その場合「廃棄物対策の基本的考え方は、広大な公園域内全体での清掃活動は困難であり、利用者の多い地域に重点的に屑入れを設置し、収集した塵芥は焼却するが、量が少ない場合は穴を掘って燃やした上で埋めるものであった。」と指摘されている<sup>(1)</sup>。

私も、拙著において高成長期の富士山と尾瀬におけるゴミ放棄の実態について述べ、こうした現象が、利用者のマナーの欠如に加え管理体制、特に財政的な不備に基因していることを明らかにした<sup>(2)</sup>。

国立公園のゴミ問題は、富士山の場合が典型的かつ象徴的であった。例えば1962年の『読売新聞』は、「富士山は“世界一”の山であるわけだ。ところがこの世界一番美しい富士山は心ない登山者たちが長年にわたって残していったカン詰めをあきかんやあきビン、紙くずなどでよごれ放題にされ、アメリカの内務長官スチュアート・ユードル氏が、あまりのよごれ方にあきれて“富士山はゴミでまた標高を高くしている”と警句をとばしたほどだ」と報じた<sup>(3)</sup>。

また1966年の『読売新聞』によれば、7月5日の日曜日に富士登山者6000人が落したゴミは「10トン」、1人当たり1.6キログラムであると報じた。この数字から推測すると、富士山に年間登山者の投棄するゴミは20万人の場合、年間320トン、30万人登山者の場合は、年間480万トンにも達することになる<sup>(3)</sup>。

尾瀬のゴミについて言えば、1964年の『読売新聞』は、「いつもシーズンになると、水バショウなどの湿性植物の“宝庫”といわれる尾瀬沼は、ハイカーたちの行列が続く。あとに残されたゴミの山は相当なもので、ことに沼地には歩行者用の板を渡してあるため、板の両側に紙クズがめだつ。なかでもひどいのは、尾瀬ヶ原、菖蒲平、燧岳、至仏山の頂上など。至仏

山の頂上は空き缶が層をなし、〈山の標高が1メートル高くなっている〉などという声が出たほどだ」と報じている。富士山のデータから推測すると、年間30万人の尾瀬登山者は、480万トンのゴミを残していくと推測される<sup>(4)</sup>。

ゴミは、分かりやすい問題であり、山で放置されていれば、誰の目にも公害と認められ、批判に曝される。例え埋めて人目に付かないようになっても、焼却したり埋めたりする事実は人の目に曝らされる。

そうした状況の中で1968年の自然公園審議会は、「自然公園行政の基本に関する答申」で、目にあまるゴミ問題に対して、自然保護の強化の面から国立公園の現地管理を強化し、国立公園の「美化対策の推進」として「自然公園の美化清掃」を提起し、清掃法による特別清掃地域や季節的清掃地域の指定、集団施設地区への清掃補助金の充実、美化清掃のための組織の設立などを提起した<sup>(5)</sup>。

こうした施策は国立公園行政当局によってそれほど抜本的に実行されたわけではなかった。例えば、1969年の富士山美化清掃活動費は、115万円であったが、厚生省が補助した富士山の清掃費は30万円に過ぎず、他の組織からの清掃費85万円と比べ微々たるものであった<sup>(6)</sup>。

1968年に自然環境審議会の「自然公園制度の基本的方策に関する答申」が「美化対策の推進」を提言して以降、「1970年の自然公園法改正では清掃に関する条文を追加し、その後、清掃設備への補助金（1971年）や清掃活動への補助金（1974年）がそれぞれ制度化されて、徐々に廃棄物対策が充実してきており、現在の国立公園での廃棄物対策の基本はこの答申をもとに形づくられたといえる。」とやや楽観的にみている意見もあるが<sup>(7)</sup> ゴミ問題はそう簡単に解決したわけではない。1980年代、90年代に入っても相変わらず国立公園のゴミ問題が後を絶たなかった<sup>(8)</sup>。

ゴミ問題が1990年代には相当改善されたとはいえ、なお不十分な側面があったと言わなければならない。

ゴミ問題が比較的顕示的であり、問題解決の政策もとりやすかったのにならべて、膨大な観光客と登山者が排出する山岳地域のし尿問題は、表面化

しにくく、処理自体が難しいこともあって、解決が極めて停滞的であった。

そもそも1970年代までは、国立公園内の山岳におけるし尿処理はほとんど問題化していなかった。わが国の国立公園の山岳地域に多くの観光客と登山者が入り、ホテル旅館、山小屋に宿泊し苑地にテントを張った。トイレが整備されたホテル旅館でも、処理が不十分なままにたれ流しが原則であり、特に登山者のし尿は、かつてはたれ流しが原則であった。とくに長い間「男はキジ打ちに行く。女は花をつみに行く」などの隠語で語られたように、「野外排泄」が常態化されていた<sup>(9)</sup>。

山岳地域、キャンプ場や山小屋のし尿のたれ流しとし尿処理が問題化されはじめたのは、漸く1980年代に入ってからであった。

当時中部山岳国立公園のレンジャーだった阿部宗宏氏は、1980年7月に『国立公園』誌で「山岳地域の屎尿処理」と題して先駆的にし尿問題を取り上げた<sup>(10)</sup>。

阿部宗宏氏は、中部山岳国立公園管理事務所が「梓川源流部の排污水による汚染の実態と対策調査」を信州環境保全研究会に委託して行なった中間調査の報告を紹介した。

阿部宗宏氏は、この調査の行なわれた背景を説明し、上高地に毎年訪れる観光客・登山者のし尿に注目し、「山小屋やキャンプ場等急峻な山岳地帯にある施設のし尿の処理方法は、便槽に底をつけずにおく地下浸透式、小屋から離れた所に穴を掘って埋める埋立式、便槽が一杯になったらフタを開けて流す放流式等明治以来の原始的な方法であって、その大多数が未処理のまま自然の中へ放出するものであった。また、交通機関の到達可能な下部の旅館やホテルは、浄化槽を設置し、一応処理するとはいうものの年平均気温4度という高冷地では、浄化槽もその機能を十分に発揮することができず、生のし尿の上澄み液を河川に放流するのに近い状況であった」と、今日からみれば衝撃的な指摘を行なった。

こうした事態が危険な河川汚染を生むことを危惧して「地元豊科保健所は、昭和46（1971）年から水系内主要地点に採水定点を設定し、大腸菌群

細菌の検査」を行ない、「上高地の梓川本流でほとんど調査するたびに大腸菌群細菌」を検出したという。

中部山岳国立公園管理事務所は、こうした事態を憂慮して1978年度に、中部山岳国立公園固有のテーマとして梓川本流の汚染問題を取り上げ、1979年度に信州環境保全研究会（代表村山忍三信州大医学部長）に委託して「梓川源流部の排污水による汚染の実態と対策調査」を行なった。

調査結果については、阿部氏の本文を参照していただくとして、かなりの汚染が確認され、今後登山者が増大すれば「深刻な問題となるおそれがある」と指摘されている<sup>(11)</sup>。

このようにし尿処理が不十分なための河川の汚染は、他の国立公園の山岳にも進行していたようである。

1981年に『読売新聞』は、尾瀬の環境汚染が「山小屋のし尿処理などが原因で沼の汚染がひどくなっている」、登山者の増加に「下水やし尿の処理が追いつかない」と報じた<sup>(12)</sup>。

このような山岳におけるし尿処理は、1990年代になっていっそう頻繁に指摘されるようになった。

1997年に日本トイレ協会事務局長の上行雄氏は、「山のトイレし尿処理問題を考える」という論文で次のように指摘している<sup>(13)</sup>

一昔前は、山では「糞尿のたれながし」であったが、1990年代の中頃に至っても、日本トイレ協会による山小屋のトイレに関するアンケート調査によれば、し尿の「処分方法について環境に影響を及ぼさない方式をとっている山小屋、回答数の約3分の1にも満たない22カ所」で、「残りの3分の2は、現場での浸透（37）、現場での放流（14）、現場での埋立（3）など、環境への影響が懸念される方式であった」と指摘されている。

2002年発行の信濃毎日新聞社編『北アルプストイレ事情』は、1990年代の多くが国立公園内にある「北アルプス稜線近くにある山小屋44軒の内、およそ9割の39軒が、小屋のトイレの尿尿を穴に埋めたり、がけや沢に放流したりと、山岳地帯に直接投棄している実態」を明らかにしている<sup>(14)</sup>。

更に「北アルプス南部に1年間に残された屎尿は、…1300トン以上と推定され」「ほぼ同数の山小屋がある北アルプス北部の山小屋の屎尿も、ほぼ同量とみられている」と指摘されている。こうした事態は「美観，臭気など直接的な汚染だけでなく，水質，植生，生態系への影響」への懸念が生まれていると指摘されている<sup>(15)</sup>。

本書は，常念小屋，槍岳山荘な7小屋について具体的なし尿処理の実業を報じ，し尿の放置による，山小屋周辺のヘドロ化，自然，環境へのダメージについて報じている。

以上のようにわが国の山岳地帯の国立公園では，し尿処理が極めて不十分なままに放置され，人体に危険な河川汚染を生じさせていた。

こうした実態は，国立公園行政当局が，し尿処理のために相応の費用を投じて対策を講じていなかったことの結果であって，その責任は，感じていかどうかはともかく国立公園行政当局にある。

こうしたトイレの実情を意識して環境庁は，やっと1989年に自然環境保全審議会に「自然公園の利用のあり方」を諮問し，自然環境保全審議会は，答申で「清潔で快適な公衆便所の整備」の項を設け，「便所は，公園施設の中で最も基本的な施設の一つである」，「しかし現状は，清掃や管理が困難であることもあり，老朽化して利用者に不快感を与えているものが少なくない」と指摘し，「全国の自然公園の公衆便所について総点検を行うとともに，現在の施設整備費に加えて，新たな費用負担の方策について検討する必要がある」と提言した<sup>(16)</sup>。

国立公園行政当局は，この答申を受けてさっそく，1990年に『『自然公園園リフレッシュ・トイレ作戦』と名付けて4K（汚い，臭い，怖い，暗い—引用者）を追放し『明るく・安全な・愛される・アメニティートイレ』の4Aを目指し，整備の方針，管理のあり方等を検討の上，推進する」方針を提起した<sup>(17)</sup>。

そして環境庁は，自然公園のトイレ再整備のために財政的処置を講じるようになった。

もっとも自然公園のトイレと一口に言っても、その実態は複雑極まりない。

自然公園内のトイレは、一般大衆が利用する公衆トイレ、おもに民間施設が固有に所有するトイレの2種があり、一般的に自然公園のトイレという場合は、自然公園内の公衆トイレである。

ここで自然公園の公衆トイレについて簡単に分析しておきたい。自然公園の公衆トイレを問題にすると、その数の膨大さに驚かされる。1988年の調査によれば、国立公園・国定公園の公衆トイレ数は、民間施設を除いて2258ヶ所といわれている<sup>(18)</sup>。

そのトイレの管理主体は、表9に示したように、138ヶ所（6%）を直轄管理する環境庁、706ヶ所（31%）を環境庁から委託されて管理する都道府県、更に478（21%）を管理する都道府県、935ヶ所（42%）管理する市町村である。

間接を含め環境庁が関与する自然公園の公衆トイレ数は、37%であった。

その場合、国立公園内の公衆トイレ数はどの程度か知りたいところであるが、この表からは不明である。恐らく環境庁が補助金を出して管理を委託する公衆トイレに、一定数の公衆トイレが含まれていると思われる。ちなみに、老朽化したり、汲取りを水洗化したり「緊急に再整備」が必要とされる公衆トイレは、国立公園内で509ヶ所、国定公園内で454ヶ所あるとされる<sup>(19)</sup> というから、国立公園内のトイレ数は、600ヶ所というところか。

次に公衆トイレの処理方式についてみると、環境庁直轄の場合、水洗が42ヶ所（31%）、簡易水洗3ヶ所（2%）、汲取93ヶ所（67%）である。国立公園の公衆トイレを全体的にみて遅れていることが確認できる。他の管理主体の場合は、いっそう遅れていることわかる。

この調査は、国立公園に絞ってみた場合でも、公衆トイレの実態は、極めて不衛生・不備な状況にあることがわかる。

公衆トイレの維持管理状況についてみると、48サンプルのうち、望ましい「毎日清掃を行なっている公衆トイレ」は38%、週3-4回が4%、週1-



表9 自然公園のトイレ事情（1988年頃）

トイレ設置主体	施設数	汚物処理方式		
		水洗	簡易水洗	汲取
環境庁直轄	138 (100) 〔6%〕	42 (31)	3 (2)	93 (67)
環境庁補助	706 (100) 〔31%〕	111 (16)	22 (3)	573 (81)
小計	841 〔37〕	153	25	666
都道府県	478 (100) 〔21%〕	79 (17)	16 (3)	383 (80)
市町村	936 (100) 〔42%〕	145 (16)	19 (2)	171 (82)
合計	2258 (100) 〔100%〕	378 (17)	60 (2)	1820 (81)

注 江原満「自然公園リフレッシュ・トイレ作戦」、『国立公園489号，11頁より加筆。  
国立公園内の公衆トイレ数不明。

2回が48%，月2－3回が10%だという事である。全体的にみて，トイレの不衛生状態が一般的であることがわかる<sup>(20)</sup>。

トイレの維持経費についてみると，1988年の調査によれば，主要な国立公園の公衆トイレの年間維持管理費は，平均48万円で，汲取式トイレの場合は，45.3万円で水洗より1割ほど安い。また維持費の中で「清掃人件費」が22.5万円で他の経費と較べると高い。それ故，財政難とあれば毎日掃除を行なうトイレが少なくなるという事になる<sup>(21)</sup>。

以上のようなトイレ事情の中で，環境庁は，1991年に「自然公園リフレッシュ・トイレ作戦」計画をたて，「国立公園等施設整備」事業の一つとして「公衆トイレ緊急再整備（生活関連重点化枠）」の事業を計画し，1991年から93年の3年間で公衆トイレの改善策に取り組んだ<sup>(22)</sup>。

環境庁は，1991年に「公衆トイレ緊急整備」費2.4億円計上し「利用者が集中する集団施設地等に設置されている公衆トイレ80ヶ所の改修」を行なうた。1992年度には，更に「公衆トイレ緊急整備費」15.9億円を計上し，集団施設地等の「135ヶ所のトイレ再整備を進め，水洗化率の向上を図るなど，快適なトイレ整備」を進めた。1993年度には，整備費は不明だが。「185ヶ所のトイレの再整備が行われた。」<sup>(23)</sup>

これで国立公園のトイレの整備がある程度進んだと思われる。

国立公園のトイレ対策を大きく前進させたのは、「自然公園等の整備事業については、…平成6（1994—引用者）年度予算から公共事業関係費に位置付けられ、平成7（1995—引用者）年度予算」から増額が図られたからである<sup>(24)</sup>。

私には既存の資料からは詳細を明らかにできないが、公衆トイレ緊急整備費も増大したと予想される。

そうした中で、トイレ対策については1994年度に環境庁は、「日光国立公園尾瀬地区汚泥処理対策費」を設定し、1996年度については、「富士山地域環境保全対策推進事業費」を新規に計上し「し尿処理問題、ごみ処理問題、過剰利用問題等の各種環境保全問題について調査検討」に取り組み始め、主要な国立公園の特定の地域の積極的なトイレ対策を行ない始めた<sup>(25)</sup>。

日本の自然保護運動の原点などと呼ばれた尾瀬では、「尾瀬の自然を守る会」や環境庁も特別視して協力し、ゴミの持ち帰り運動や排水対策なども先駆的な役割を果たしてきた<sup>(26)</sup>。またトイレ問題で脚光を浴びた富士山でも不十分ながらトイレ対策が進められた<sup>(27)</sup>。

以上のように、1994年から「自然公園事業の公共事業化によって大幅な予算を獲得して」「施設整備に限らず、自然再生も含めて、国や公共団体が公園事業を行なう上で実質的な大転換」があったといわれているが<sup>(28)</sup>、日本憲法（第25条）が保障する「国民は健康で文化的な」「国民の健康、休養及び教化」の場としての国立公園（自然公園法第1条）としては今だしの感が残る。

国立公園の利用者の急増にともなってゴミ問題と違って日常的にはわかりにくい国立公園利用者による貴重な植生、湿地帯などへの侵入、踏み込み、あるいは貴重な高山植物などの盗掘、窃盗による自然破壊、環境の毀損が問題化した。

私はすでに、高度成長期のそうした問題については尾瀬、富士山麓、大台ヶ原、立山山麓、乗鞍岳、上高地における国立公園利用者による自然破壊、環境の毀損について不十分ながら論じてきた<sup>(29)</sup>。

例えば宮脇昭氏は1966年の調査報告で「尾瀬ヶ原植生破壊の現状」において「尾瀬ヶ原では、このような自然植生が破壊されて裸地化した部分や、ミタケスゲ群落、オオバコ群落などの代償植生におきかえられているところは、木道ぞいの歩道および、山小屋附近である。さらに休けい所、牛首付近の池塘周辺なども、写真撮影などのため湿原内に人が入りこみ裸地化している。」「尾瀬地区の湿原でもっとも人為的に自然植生が破壊されているのはアヤマ平である。」「ここは、多数の池塘が相接して存在し、多彩な湿原植生が美しく、ひかくてき容易に到達しうるため、多数の人が、池塘の周りの湿原には入りこみ」次第に池塘を裸地化し破壊している、と報告している<sup>(30)</sup>。

環境庁設置後の1980年代、90年代の国立公園における観光開発と利用者による自然破壊、環境毀損は続いた。1987年の「自然公園の利用のあり方について」の「答申」は、第2章(2)「自然公園における利用上の問題点」の節の③「過剰利用の発生」の項で、「一部の地域では踏みつけや排水による植生等への影響も発生している。また、わが国の観光客はこれまで混雑やわい雑さに比較的無頓着であり、優れた自然環境の中でもスピーカーによる騒音や立ち売りに対して寛容であったことは否定できない。」<sup>(31)</sup>と指摘している。

## 注

- (1) 中澤圭一、土屋俊幸「尾瀬地域における廃棄物及び排水対策の検討過程」、『ランドスケープ研究』(オンライン論文章) Vol.10, 2017年, 104頁。
- (2) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』, 第4章。
- (3) 同上, 158頁。
- (4) 同上, 142頁。
- (5) 自然公園審議会「自然公園行政の基本に関する答申」,『国立公園』No.223, 1968年6月, 9頁。
- (6) 前掲拙著, 139-40頁。
- (7) 前掲「尾瀬地域における廃棄物及び排水対策の検討過程」, 105頁。
- (8) 「ゴミだらけの山河」,『自然保護』No.222, 1980年11月,「白山国立公園

- におけるゴミ問題」,「石川県白山自然保護センター研究所報告7」1981年, 特別企画「山小屋のゴミ問題」,『山と渓谷』753号, 1998年5月,「山小屋のゴミが危ない」,『山と渓谷』757-8号, 1998年9-10月, など参照。
- (9) 上幸雄「山のトイレし尿処理問題を考える」,『国立公園』No.553, 1997年5月, 10頁。
- (10) 阿部宗宏「国立公園のし尿処理問題」,『国立公園』No.372, 1980年7月。
- (11) 以上, 同上, 5-6頁, 9頁
- (12) 拙稿「高度成長期における主要国立公園内マイカー規制問題」,『経済志林』第86巻第3・4号, 2016年3月, 367頁。
- (13) 前掲上幸雄稿「山のトイレし尿処理問題を考える」, 10頁。
- (14) 信濃毎日新聞社編『北アルプストイレ事情』, 2002年, 信濃毎日新聞社, 3頁。
- (15) 同上, 5頁。
- (16) 自然環境保全審議会自然公園部会利用のあり方検討小委員会「自然公園の利用のあり方について」,『国立公園』No.475, 1989年7月, 18頁。
- (17) 江原満(施設整備課施設計画専門官)「自然公園リフレッシュ・トイレ作戦」,『国立公園』No.489, 1990年12月, 10頁。
- (19) 同上, 11頁。
- (20) 同上。
- (21) 同上, 10頁。
- (22) 同上, 11頁
- (23) 1991年度, 1992年度, 1993年度の国立公園予算,『国立公園』のNo.492, 38頁, 40頁, No.492号, 29頁, 31頁, No.511, 11頁, を参照。
- (24) 澤村宏「平成8年度自然保護局の予算の要求・要望」,『国立公園』No.538, 1995年11月, 2頁。
- (25) 「平成8年度自然保護局の予算(案)の概要」,『国立公園』No.522, 1994年4月, 7頁。1996年度,「平成8年度自然保護局の予算(案)の概要」,『国立公園』No.541, 1996年3月, 2頁。
- (26) 尾瀬のトイレ対策については, 前掲「尾瀬地区における廃棄物及び排水対策の検討過程」, 尾瀬の自然を守る会編『尾瀬を守る』(自然保護運動25年の歴史, 1996年, 上毛文庫)などを参照。尾瀬林業
- (27) 富士山のトイレ対策については, 富士山トイレ研究会「富士山にふさわしいトイレを考える」,『国立公園』No.584, 2000年6月。などを参照。
- (28) 前掲『国立公園論』, 97頁。
- (29) 拙著『高度成長期日本の国立公園』の関係章節を参照。

(30) 同上, 139-40頁。

(31) 前掲「自然公園の利用のあり方について」の答申, 13頁, 注(16)を参照。

## (2) 国立公園の利用者の減少と国立公園の荒廃の兆し

すでに見たように国立公園の年間利用者総数は, 1990年代に入って頂点に達し, 1994年に4億828万人であったが, その後年々減少し, 2000年には3億6636万人となり, 6年間で4192万人, 10.2%も減少している。これからわが国の人口減少が進展していく中で国立公園の利用者の一層の減少が予想される。そうしたことを背景に, 国立公園に外国人旅行者を招来するという国立公園の観光化が政府によって積極的に進められている。

このことは21世紀に入ってから国立公園政策の重要な論点となっていくが, ともかく, 1990年代に入って国立公園の利用者数の低減と1990年のバブル崩壊後, 国立公園の施設に新しい事態が発生している。

自然保護局国立公園課の「国立公園における廃屋問題」と題する一文は, 次のように指摘している。

「宿泊業においては1980年代から1990年代前半にかけて団体旅行に対応するための施設の新設・改修に大規模な投資を行ってきたが, バブル崩壊により期待していた団体旅行が減少し, 大規模施設のランニングコストなどがまかなえずに業績が悪化した。金融機関の融資も厳しくなり, 個人旅行など現在のニーズに合わせた設備更新への投資や適正規模への縮小ができないまま老朽化が進み, 経営破綻に追い込まれる宿泊施設が後を絶たない。

経営破綻した宿泊施設は, 廃屋として放置され, そうした廃屋が散在する状況は旅行者に衰退した観光地の印象を与え, 地域の魅力や活力を失わせる。特に自然の風景そのものが価値である国立公園においては, 廃屋によりその価値が損なわれることは深刻な問題である。」<sup>(1)</sup>

もっとも環境省は、国立公園内の廃墟の実態は十分に把握していないようである。2018年6月の環境省の諮問会議の第2回「国立公園における宿泊事業のあり方にかんする検討会」で、国立公園内の廃屋の管理について問われた環境省の事務局は、「そもそも国立公園の中に廃屋が何軒あるかすら、正確には把握できていない状況です。（環境省による一引用者）所管地のように直接関知している土地についての廃屋の状況はある程度把握していますが、公園事業の施設でどれだけあるかと聞かれれば、十分把握できていません。」と答えている<sup>(2)</sup>。

何とも無責任な答えであるが、管理を委託している施設の管理に目が届かないという国立公園の管理機構の脆弱さがこうした事態を招いていたのである。

こうした事態を生み出し放置していることの責任は大きいですが、先の「検討会」事務局が作成した資料は、「施設の廃屋化は一義的には長期的な経営視点を欠き一時的な観光需要に対応した過剰な投資を行ってきた事業者の責任であるが、国立公園においては環境省も現行制度の中で廃屋化を防ぐことはできなかった。」と述べ<sup>(3)</sup>、施設の廃屋化は一義的には事業者の責任であるにしても、本質的には、国立公園内の施設の最終的管理は、国立公園当局の責任であることを無視している。

『国立公園論』の論者は、国立公園が「いささか制度疲労を起こしている」と指摘したが<sup>(4)</sup>、その一つの傾向は、集団施設地区の一部の施設や国民休暇村の施設の老朽化かである。

ともあれ、国立公園内の廃墟は、景観を悪化させるだけでなく、廃墟自体にネズミなど野生小動物が住み着き不衛生である。

国立公園内の廃屋の実態は、広く知られたことであり、ウェブサイトで国立公園内の廃屋と検索すれば、無残な姿をたくさん見ることができる。例えば日光国立公園内の鬼怒川温泉郷の多くの旅館、ホテルの廃屋の残骸は、何とも痛ましい風景である。

2017年の「国立公園満喫プロジェクト」有識者会議で、温泉について通

じているある委員は、「国立公園を含めた全国の温泉地を巡る中で、一番目立つのが廃業した旅館などの廃屋」と指摘している<sup>(5)</sup>。

この問題は、環境省管理下の国立公園制度のところで論じることにした。

なおスキーブームが終焉し、スキー場の多くが閉鎖され、リフトやロープウェイを支える鉄骨や施設の残骸が放置され問題化されている。閉鎖されたスキー場は、もっぱら中小スキー場であって、ゲレンデも大型で集客力の大きい国立公園内のスキー場は、あまり閉鎖されていないようである。それでも国立公園内のスキー場も幾つか閉鎖された例もあるようである<sup>(6)</sup>。

### 注

- (1) 環境庁第2回「国立公園の宿舎事業のあり方検討会」、討議資料「国立公園の宿舎事業のあり方について」、2018年7月、3頁。
- (2) 環境省の諮問会議の第2回「国立公園における宿泊事業のあり方に関する検討会議事録」、12頁。
- (3) 前掲、討議資料「国立公園の宿舎事業のあり方について」、3頁。
- (4) 前掲『国立公園論』、14頁。
- (5) 野添ちかこ氏（温泉と宿のライター）の環境省諮問委員会第4回「満喫プロジェクト有識者会議」2017年2月での発言、同会議「事録要旨」、4頁。
- (6) 呉羽正昭「日本におけるスキー場の閉鎖・休業にみられる地域的傾向」、『スキー研究』Vol.11, No.1, 2014年。